

---

# Regionale

Handreiking voor uitvoeringsstrategieën

# kansen

in provinciaal en (inter)gemeentelijk

# voor

bedrijventerreinenbeleid

# kwaliteit



---

# Regionale kansen voor kwaliteit

Handreiking voor uitvoeringsstrategieën in provinciaal en  
(inter)gemeentelijk bedrijventerreinenbeleid

# Inhoud

	Voorwoord	5
	Samenvatting	9
<b>1</b>	<b>Introductie</b>	<b>27</b>
1.1	Voorgeschiedenis/aanleiding	28
1.2	Verhouding convenant en handreiking	28
1.3	Doel en opzet	30
1.4	Verantwoording en status	30
<b>2</b>	<b>Kernkeuzen</b>	<b>33</b>
2.1	Invulling regionale samenwerking	34
2.2	Bestuurlijk zwaartepunt in planning en programmering	37
2.3	Regionale of gemeentelijke uitvoering?	41
2.4	Financiële keuzen bij herstructurering	44
2.5	Alternatieve arrangementen	48
<b>3</b>	<b>Uitwerking</b>	<b>53</b>
3.1	Vorm en inhoud van plannen	54
3.2	Borging van de decentrale aanpak	58
3.3	Mogelijkheden en beperkingen van grondbeleid	64
3.4	Verevening en fondsvorming	68
3.5	Afdekking onrendabele top	73
3.6	Soorten ontwikkelingsbedrijven	78
3.7	Publiekprivate samenwerking	82
3.8	Duurzaam beheer bedrijventerreinen	84
<b>4</b>	<b>Aan de slag in de regio</b>	<b>91</b>
4.1	Inleiding	92
4.2	Stap 1: Startfase	94
4.3	Stap 2: Markt- en investeringsanalyse	96
4.4	Stap 3: Organisatie-analyse	97
4.5	Stap 4: Planning en programmering	98
4.6	Stap 5: Visie op de uitvoering	100

4.7	Stap 6: Uitvoering	101
	Bijlagen	105
A	Samenstelling BWU	106
B	Convenant bedrijventerreinen 2010-2020 + bijlagen	107
C	Uitwerking alternatieve uitvoeringsstrategieën decentraal bedrijventerreinenbeleid	131
D	Verslag workshop mededingingsaspecten gezamenlijk grondprijnsbeleid	132



---

# Voorwoord

Het is hoog tijd om het beleid voor bedrijventerreinen op de schop te nemen. Het aanbod aan nieuwe bedrijventerreinen is te ruim en te goedkoop. Dat heeft nogal wat gevolgen. Bestaande bedrijventerreinen verouderen te snel. Nieuwe terreinen worden niet ingericht vanuit de vraag van bedrijven. Bovendien zijn ze niet gedifferentieerd genoeg. Vaak zijn ze ook niet mooi om te zien en misstaan ze in het landschap. Daardoor verslechtert ons vestigingsklimaat. We gebruiken de schaarse ruimte in ons land inefficiënt. En oudere bedrijventerreinen ogen verlaten, rommelig en onveilig.

Alle reden dus voor een nieuwe aanpak! Gelukkig begint die zich al af te tekenen. Veel gemeenten kiezen voor een krappere planning van nieuwe bedrijvenlocaties. Beeldkwaliteit wordt steeds minder gezien als een kostbare luxe. Duurzame concepten doen ook in de ontwikkeling van bedrijventerreinen hun intrede. Parkmanagement is daarvan het logische sluitstuk.

Gemeenten zoeken bovendien steeds meer samenwerking. Provincies durven meer als 'regisseur' op te treden en ondersteunen die samenwerking.

Dat is allemaal heel positief. Toch is het niet genoeg. Er moet veel gebeuren en het moet snel. Bovendien is er een ingrijpende omslag in denken en doen voor nodig. Dat gaat niet overal vanzelf. Het totale systeem moet structureel vernieuwd worden. Daar is ook actie vanuit het Rijk voor nodig. Eind 2007 verscheen daartoe de 'Agenda 2008-2009 herijking aanpak bedrijventerreinen'. Spraakmakend gevolg daarvan was de instelling van de Taskforce (her)ontwikkeling bedrijventerreinen (THB). De breed gedragen THB-aanbevelingen (oktober 2008) vormen de basis voor bestuurlijke afspraken tussen Rijk, provincies en VNG. Die zijn verankerd in het 'Convenant bedrijventerreinen 2010-2020'.

Maar hoe kun je nu als gemeenten, samenwerkingsverbanden en provincies het best in de praktijk aan de slag met dat convenant? Deze handreiking doet daar bruikbare voorstellen voor. Ik hoop dat u er actief en enthousiast mee aan het werk gaat. Dan zal de handreiking al snel aan actualisering toe zijn. Ik heb daar geen enkel bezwaar tegen! Uw nieuwe ervaringen en inzichten brengen ons immers weer verder.

Laten we er zo samen voor zorgen dat de bedrijventerreinen in ons land op een dynamische en kwalitatief hoogstaande manier bijdragen aan duurzame economische groei en ontwikkeling!

**J.A. Jorritsma**

*Voorzitter*

Bestuurlijke Werkgroep Uitvoeringsstrategie  
(her)ontwikkeling bedrijventerreinen (BWU)





---

# Samenvatting

De planning en herstructurering van bedrijventerreinen is toe aan vernieuwing. Het Rijk (EZ en VROM), de provincies en de VNG spraken eind 2008 af daartoe een convenant en een gemeenschappelijke ‘uitvoeringsstrategie’ te gaan ontwikkelen. Daarmee volgden zij onder andere het advies op van de Taskforce (Her)ontwikkeling Bedrijventerreinen (THB) van oktober 2008. Het convenant is ambtelijk voorbereid, onder leiding van het Bestuurlijk Overleg Bedrijventerreinen. De Bestuurlijke Werkgroep Uitvoeringsstrategie (her)ontwikkeling bedrijventerreinen (BWU; voor samenstelling zie bijlage A) is ingesteld om de uitvoeringsstrategie voor te bereiden. Deze handreiking is daarvan het resultaat.

Uitgangspunt voor de handreiking is het vrijwel gelijktijdig tot stand gekomen *Convenant bedrijventerreinen 2010 – 2020* (zie bijlage B). Het convenant stelt minimumeisen aan de manier waarop de samenwerkende overheden het bedrijventerreinenbeleid moeten invullen. De handreiking geeft de belangrijkste opties voor die invulling en voor eventuele aanvullingen op de afspraken in het convenant.

De handreiking heeft voor een deel een technisch karakter. Dat is onvermijdelijk. Als BWU hebben wij de hoofdlijnen bepaald. De uitwerking is overgelaten aan de auteurs (zie colofon), in nauw overleg met de ambtelijke adviseurs van de BWU. In deze samenvatting leggen wijzelf – als BWU – de handreiking op een bestuurlijke zeef. Daaruit komen de volgende tien tips naar voren voor aanpak en organisatie van het provinciaal en gemeentelijk bedrijventerreinenbeleid.

---

## 1 Maak een gezamenlijke, bestuurlijke (door)start en leg die vast in een provinciaal en/of regionale convenant(en)

In de afspraken over het nieuwe bedrijventerreinenbeleid speelt de provincie een centrale rol. Maar even belangrijk is regionale samenwerking tussen gemeenten. De provincie heeft de regie, maar uitgangspunt is ook

dat de gemeenten niet-vrijblijvend, regionaal samenwerken bij de ontwikkeling en herontwikkeling van bedrijventerreinen. Hoe hechter die samenwerking, hoe lichter de provinciale regie kan zijn.

De (vernieuwde) regionale samenwerking moet uiterlijk november 2011 van start gaan. Eerder al – namelijk vóór 1 april 2010 – moeten de provincies met de gemeenten een provinciaal herstructureringsprogramma maken. In dat programma geven zij voor de periode t/m 2013 invulling aan de landelijke taakstelling van 6.500 ha revitalisering en herprofilering van verouderde bedrijventerreinen. Tot 2020 komen daar naar huidig inzicht nog ongeveer 10.000 ha bij. Concrete afspraken daarover volgen eind 2013. Het succes van de aanpak tot dan zal daarbij zwaar meewegen.

De bestuurlijke, organisatorische en financiële opzet voor de komende jaren moet dus zo snel mogelijk helder zijn. Dat is een eerste opgave waar provincies en gemeenten samen mee aan de slag moeten. In het convenant is afgesproken dat de provincies de regie hebben. Dat betekent dat zij er tenminste op zullen moeten toezien dat er een adequate, regionale samenwerking tot stand komt. Zonodig zouden zij daarin zelfs het initiatief moeten nemen. Het ligt echter voor de hand dat de gemeenten in eerste instantie de ruimte krijgen om de samenwerking van onderop vorm te geven. Een meer proactieve, provinciale rol kan gewenst zijn bij eventuele provinciegrensoverschrijdende regio's.

Gemeenten hoeven overigens niet op de provincie te wachten. Zij kunnen ook zelf initiatieven nemen om te komen tot regionale samenwerking of tot aanpassing van bestaande samenwerking. Uiteindelijk zal er echter wel overeenstemming moeten worden bereikt over een regionale samenwerkingsstructuur die alle gemeenten omvat en over een, eventueel naar regio's gedifferentieerde, aanpak die uitzicht biedt op vernieuwing van het bedrijventerreinenbeleid (zie par. 1.1) en op een effectieve aanpak van de herstructurering.

De afspraken in het convenant bieden ruimte voor maatwerk. Op de volgende terreinen moeten nog strategische keuzen worden gemaakt:

- a de invulling van de regionale samenwerking;
- b de rolverdeling tussen provincie en samenwerkende gemeenten (waar ligt het bestuurlijk zwaartepunt?);
- c de organisatie van de uitvoering van het bedrijventerreinenbeleid (gemeentelijk of regionaal);
- d de financiering van de herstructureringsopgave.

Deze punten komen hierna nog afzonderlijk terug. Voor een deel kunnen ze ook op een later moment aan de orde komen. Niet alles hoeft immers direct of tot in detail in de startfase al vast te liggen. Het is echter wel zaak om gezamenlijke uitgangspunten te formuleren, afspraken ten aanzien van de aanpak te maken en deze te verankeren in één provinciaal en/of verschillende regionale convenanten.

Zo moet onder andere snel duidelijk worden welke gemeenten met elkaar gaan samenwerken en wie dat – in elk geval voorlopig – bestuurlijk en organisatorisch gaat trekken. Het is praktisch om zoveel mogelijk aan te sluiten bij de bestaande samenwerkingsstructuur. Maar die kan witte vlekken vertonen of ongeschikt zijn voor de specifieke opgave of ambities op het gebied van bedrijventerreinenbeleid. Daarom is het goed om helder met elkaar vast te leggen hoe die opgave en ambities eruitzien. Voor de planning van nieuwe terreinen én voor de herstructurering van verouderde terreinen. Kwantitatief, kwalitatief én qua regionale spreiding. Kijk welke regio's daar het best bij passen. Uitgangspunt is een zekere economische en bestuurlijke logica van de regiogrenzen en een bestuurskracht die past bij de opgave.

---

## 2 Maak afspraken over de planningtaken van provincie's, regio's en gemeenten

De convenantsafspraken over planning en programmering van de (her)ontwikkeling van bedrijventerreinen laten ruimte voor verdere afspraken tussen provincies en gemeenten.

Er kunnen bijvoorbeeld keuzes gemaakt worden over:

- de aard – integraal of sectoraal – van de volgens het convenant verplichte, provinciale structuurvisie en de termijn waarop deze wordt opgesteld;
- het wel of niet maken van een intergemeentelijke structuurvisie;
- de rolverdeling tussen provincie en samenwerkende gemeenten bij het maken van het afgesproken korte-termijn-herstructureringsprogramma.

Die keuzes staan niet helemaal los van elkaar. Als de provincie weet dat er regionale structuurvisies komen, kan zij kiezen voor een lichte en globale structuurvisie. Bij een goede planning kan de provincie de regionale visies zelfs als vertrekpunt voor haar eigen structuurvisie nemen.

Ook de financiering van de herstructurering beïnvloedt de te maken keuzes. Voor regionale verevening – wij komen daarop nog terug – is namelijk een regionale structuurvisie nodig. Bij afspraken over de inzet van de verschillende Wro-planfiguren moet daar dus al rekening mee worden gehouden.

In feite bepalen de keuzes waar het bestuurlijk zwaartepunt in de coördinatie van het decentrale bedrijventerreinenbeleid komt te liggen: bij de provincie of bij de regio. Dat zwaartepunt kan echter ook in de loop van het proces verschuiven. Bijvoorbeeld alleen een zware provinciale rol in:

- a een verkenningsfase,
- b en/of de periode tot de totstandkoming van (aangepaste) regionale organisaties,
- c en/of de eerste fase van herstructurering (t/m 2013).

Dit soort faseringsafspraken kan worden meegenomen in het provinciaal/regionaal convenant.

Ook gemeenten hebben de mogelijkheid om keuzes te maken bij de invulling van de planningtaken. Zo kunnen zij hun bestemmingsplannen vooraf laten gaan door niet-wettelijke ‘masterplannen’. Deze masterplannen kunnen dienen als basis voor politiek-bestuurlijke principebesluiten en (intentie-)overeenkomsten met regio, provincie en eventueel markt-

partijen. Verder kunnen gemeenten onder de nieuwe Wro kiezen voor de ‘moderniseringsbepaling’ van de Wro (Wro art. 3.5). Die bepaling levert een mogelijk noodzakelijke onteigeningstitel bij herstructurering. Voor deze en andere specifieke planningsaspecten verwijzen wij naar par. 3.1.

---

### 3 Bepaal de financiële strategie voor de herstructurering van bedrijventerreinen in eigen provincie en regio

Wat zijn nu de dekkingsmiddelen voor de revitaliserings- en herprofileringsopgave van bedrijventerreinen? In beginsel zijn dat de grondopbrengsten (eventueel na grondprijshoging), verevening van rendabele en onrendabele grondexploitaties van bedrijventerreinen en algemene middelen van Rijk, provincies en gemeenten. De THB geeft daarvan indicatieve, landelijke cijfers (zie voor details par. 2.4), maar benadrukt de noodzaak van regionaal maatwerk. Het convenant volgt de THB daarin. Het geeft de beschikbare rijksmiddelen aan, maar het laat de bekostiging van de herstructureringsopgave verder over aan provincies en gemeenten.

Het vertrekpunt daarvoor is uiteraard de provinciale/regionale herstructureringsopgave en de financieringsbehoefte die daarmee samenhangt. In veel regio's ligt daar nog het nodige huiswerk. Vervolgens zijn de dekkingsvragen aan de orde. De belangrijkste zijn:

- a Wordt er een gemeenschappelijk grondprijnsbeleid ontwikkeld en hoeveel inverdienmogelijkheden levert dat op met het oog op de herstructureringsopgave (zie par. 2.4 en 3.3)?
- b Komt er een vereveningsstelsel en hoeveel middelen komen daardoor, ook rekening houdend met het grondprijnsbeleid, vrij voor herstructurering (zie par. 2.4 en 3.4)?
- c Hoe worden de rijksbijdragen ingezet en wat kunnen en willen provincies en gemeenten daar uit eigen middelen aan toevoegen?

De provinciale herstructureringsprogramma's moeten, in goed overleg met de gemeenten, antwoord geven op deze vragen. Dat kan eventueel

opgesplitst naar regio's, maar het moet in elk geval ook voor de provinciale schaal als geheel gebeuren.

De financiële keuzen bij herstructurering hangen overigens samen met hoe de uitvoeringsorganisatie eruit komt te zien. Wij komen daar nog afzonderlijk op terug. Gemeenschappelijk grondprijnsbeleid en regionale verevening komen namelijk makkelijker van de grond als de uitvoeringstaken voor de belangrijkste nieuwe en te herstructureren bedrijventerreinen worden ondergebracht in een Regionaal Ontwikkelingsbedrijf (ROB). Grondprijnsbeleid en verevening worden daarin vanzelf geregionaliseerd. Ook kunnen financiële bijdragen van Rijk en provincie eenvoudig gekoppeld worden aan integrale ROB-programma's. Dat heeft twee voordelen. Ten eerste voorkomt het dat Rijk en provincie zich in detail met projecten bemoeien. Bovendien kunnen de financiële bijdragen eventueel een meer risicodragend en tegelijk revolverend karakter krijgen.

Mede rekening houdend met de mogelijke rol van ROB'en komt de handreiking (par. 3.5) globaal tot de volgende regionale, financiële arrangementen. De programmagerichte rijksbijdragen (ongeveer een kwart van de totale rijksbijdragen) die via de provincies lopen en de projectgerichte rijksbijdragen die in nauw overleg met de provincies worden toegekend, scharen wij daarin korthedshalve onder de provinciale noemer.

- I provinciale participatie in een regionaal ROB;
- II provinciale subsidiëring van een regionaal ROB;
- III provinciale subsidiëring van regionale projectenveloppen of programma's + regionale subsidiëring van of participatie in gemeentelijke projecten.

De keuze tussen I en II is vooral een financiële beleidskeuze op provinciaal niveau. De keuze tussen I en II enerzijds en III anderzijds is vooral een organisatorische beleidskeuze op gemeentelijk niveau.

In beginsel is nog een vierde hoofdvariant denkbaar: provinciale subsidiëring van of participatie in gemeentelijke projecten. Daar kleeft echter een aantal bezwaren aan. Ten eerste het bestuurlijke bezwaar dat directe,



provinciale projectbemoeiing nodig is. Ten tweede dat daarnaast toch nog een regionale vereveningsconstructie nodig is. Óf dat regionale verevening als dekkingsmiddel helemaal wordt losgelaten. Dit laatste kan alleen bij hogere, gemeentelijke bijdragen uit algemene middelen.

---

#### 4 Spreek af hoe u elkaar aan bestuurlijke afspraken houdt

De meeste gemeenten zijn te klein om aan het regionale karakter van de bedrijventerreinenproblematiek recht te doen. Daarom is in het convenant afgesproken dat gemeenten regionaal samenwerken. Dat zal niet voor alle gemeenten vanzelfsprekend zijn. Bovendien vraagt het convenant van gemeenten en provincies aanzienlijk meer dan op dit moment gebruikelijk is. Zowel in planning en programmering als bij de uitvoering. Regionale samenwerking is daarvoor een essentiële voorwaarde. Het is in de eerste plaats aan de gemeenten om aan die voorwaarde te voldoen. De provincie zullen echter als 'regisseur' zonodig moeten inspringen.

Deze handreiking biedt een reeks van interventies die de provincies daarbij kunnen inzetten. De interventies lopen op qua bestuurlijke zwaarte, van stimulerend naar sturend en zelfs dwingend. Het gaat dan om:

- het inzichtelijk maken van de regionale beleidsopgave;
- het sluiten van provinciale en/of regionale convenanten;
- het bieden van diverse faciliteiten voor regionale samenwerking;
- het stimuleren en eventueel mogelijk maken van intergemeentelijke structuurvisies bedrijventerreinen;
- het financieel belonen van effectieve samenwerking, met daarin een koppeling van green- aan brownfieldontwikkeling, ook in financiële zin;
- het stellen van een regionale samenwerkingsvorm (eventueel oprichting ROB) als voorwaarde voor financiële ondersteuning van de herstructurering van bedrijventerreinen;
- het bij provinciale, ruimtelijke verordening stellen van de eis dat gemeenten hun eventuele plannen voor nieuwe bedrijventerreinen verantwoorden in het licht van de regionale behoefte en de herstructureeringsmogelijkheden;

- het in de uitvoeringsparagraaf van de provinciale structuurvisie(s) vastleggen van de situaties waarin en de omstandigheden waaronder de provincie haar aanwijzingsinstrumentarium zal inzetten;
- het naar het provinciale niveau tillen van de bestemmingsplanbevoegdheid c.q. bevoegdheid tot het maken van ‘inpassingsplannen’ voor strategische (clusters van) bedrijventerreinen en
- het op verzoek van een of meer gemeenten aanwijzen van een samenwerkingsregio en opleggen van een gemeenschappelijke regeling.

De basis voor dit laatste wordt al enigszins gelegd door de convenantsafspraken om regionale samenwerking als ‘provinciaal belang’ in de provinciale structuurvisies vast te leggen. Wat dat betreft ligt de situatie in Wgr-plusregio’s overigens anders. De “behartiging van de economische ontwikkeling van de plusregio” behoort daar al tot de wettelijk geregelde kerntaken en -bevoegdheden. Het bedrijventerreinenbeleid en het onder andere daarop gerichte grondbeleid horen daar ook bij. Alleen op de effectuering ervan zullen provincies moeten toezien.

Natuurlijk hoeven de provincies de hierboven genoemde interventiemogelijkheden niet allemaal en niet direct in te zetten. Bovendien hoeft het niet alleen in het belang van de provincie te zijn om er zonedig gebruik van te maken. Ook gemeenten kunnen behoefte hebben aan afspraken over een gepast gebruik van die interventiemogelijkheden. Bijvoorbeeld als borg voor hun onderlinge samenwerking. Een heldere provinciale lijn en afspraken in het provinciale of regionale convenant kunnen voorkomen dat de regionale aanpak verzandt in vrijblijvendheid.

---

## 5 Bezin u op uitvoeringsorganisatie en fondsvorming

De uitvoering van het bedrijventerreinenbeleid blijft volgens het convenant een gemeentelijke verantwoordelijkheid. Behalve dan in het geval van rijks- en provinciale inpassingsplannen (zoals bedoeld in de Wet ruimtelijke ordening) en wanneer er sprake is van een hoofdrol voor marktpartijen. Dat laatste is op dit terrein nog uitzonderlijk.

De gemeentelijke verantwoordelijkheid kan organisatorisch vorm krijgen in een Regionaal Ontwikkelingsbedrijf (ROB). Het THB-advies besteedt daar veel aandacht aan. Een ROB kan grote voordelen hebben. Bijvoorbeeld voor het streven naar een meer zakelijke en professionele bedrijventerreinenmarkt. Of voor een gedifferentieerd aanbod, een hogere kwaliteit van bedrijventerreinen en de organisatie en (risicodragende) financiering van de herstructureringsopgave.

Niettemin is de eventuele keuze voor een ROB een zaak van provincies en gemeenten. Bij een 'strategisch' ROB<sup>1</sup> zelfs voornamelijk van de gemeenten. Alleen zo'n strategische opzet leidt tot verevenings- en financieringsvoordelen. Een meer faciliterend ROB, zonder strategische projectverantwoordelijkheid, kan belangrijke, bedrijfsmatige en markttechnische voordelen hebben, maar het zal niet als vehikel kunnen dienen voor verevening en programmafinanciering. In zo'n faciliterend ROB kan de provincie overigens ook een belangrijke rol spelen. Voor de mogelijke participanten, de juridische vormgeving en de mogelijke taken en bevoegdheden van ROB'en verwijzen wij verder naar par. 3.6.

Wat als samenwerkende gemeenten niet voor een ROB kiezen of hooguit voor een faciliterend ROB? Dan blijft het voor de dekking van de herstructureringsopgave noodzakelijk of op z'n minst wenselijk om de grondexploitaties van gemeentelijke projecten op een andere manier met elkaar te verknopen oftewel te 'verevenen'. Voor een verdere toelichting op dit onderwerp verwijzen wij naar par. 3.4.

Met verevening is welhaast onlosmakelijk de vorming van een fonds of bestemmingsreserve op regionaal of provinciaal niveau verbonden. Bij verevening in de vorm van toerekening van bovenplanse kosten is fondsvorming op grond van de Grex-wet<sup>2</sup> zelfs verplicht. Echter, ook los daarvan hebben fondsconstructies belangrijke voordelen (zie par. 3.4). Ervaringen met het Groenfonds, het Restauratiefonds en het Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederlandse gemeenten (SVn) wijzen uit dat het bovendien belangrijke voordelen kan hebben om, met behoud van een bestuurlijke verantwoordelijkheden op decentraal niveau, de krachten bij het financieel beheer te bundelen in de vorm van een landelijk bureau.

<sup>1</sup> De handreiking spreekt van ROB'en met een 'strategische projectenportefeuille', d.w.z. een portefeuille met daarin ondergebracht alle strategische, publieke (her)ontwikkelingsopgaven in een bepaalde regio of op z'n minst uitgebalanceerde 'projectenveloppen' met zowel ontwikkelings- als herontwikkelingsopgaven.

<sup>2</sup> Afdeling 6.4 (Grondexploitatie) van de Wro.

Wij adviseren partijen om daar goed naar te kijken.

Overigens kunnen regionale of provinciale fondsconstructies enerzijds en met name strategische ROB'en anderzijds deels overlappende functies hebben in de financiering en organisatie van de uitvoering van het bedrijventerreinenbeleid. Het is van belang dat op dit punt heldere en samenhangende keuzen worden gemaakt in het belang van een effectieve én efficiënte organisatie van de uitvoering van het bedrijventerreinenbeleid, de financiering daaronder begrepen. De concrete keuzen op dit punt zijn overigens regionaal/provinciaal maatwerk.

---

## 6 Koers aan op een regionaal grondbeleid

Het grondbeleid is een belangrijke 'sleutel' voor een nieuw bedrijventerreinenbeleid. Concurrentie op grondprijzen en uitgiftevoorwaarden lokt bedrijven immers naar nieuwe bedrijventerreinen. Bovendien belemmert een dergelijke concurrentie de kwaliteit (waaronder ook een zuinig ruimtegebruik) en een goede landschappelijke inpassing van die terreinen. En het leidt ertoe dat ontwikkelaars en beleggers buiten de bedrijventerreinenmarkt blijven. Dit alles draagt niet of nauwelijks bij aan de economische ontwikkeling en doet bedrijventerreinen snel verouderen.

Het antwoord hierop is regionaal grondbeleid voor de bedrijventerreinenmarkt. Ten eerste op kwalitatief vlak (segmentering, toepassing van de SER-ladder bij de gronduitgifte, inrichtingseisen, het eisen van deelname aan parkmanagement, e.d.). Maar ook bij de vaststelling van (gedifferentieerde) grondprijzen. Grondprijzen moeten marktconform zijn. De daardoor gemaakte winst – al zal die in een tijd van laagconjunctuur minder hoog en zelfs negatief kunnen zijn – kan worden gebruikt voor de bekostiging van een deel van de herstructureringsopgave en voor een hogere kwaliteit van nieuwe bedrijventerreinen, ook tijdens de beheersfase van die terreinen.

Overigens stelt het mededingingsrecht wel beperkingen aan het maken van grondprijzafspraken. Gronduitgifte, ook gemeentelijke gronduitgifte, is een ondernemersactiviteit die onder de werking van dat recht valt. Afspraken over nominale grondprijzen en/of grondprijzverhogingen zijn op basis daarvan vrijwel zeker ontoelaatbaar. Afspraken over de toepassing van een marktconforme grondprijz*methodiek* zijn daarentegen kansrijk. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een residuele grondwaarde*methodiek*.

---

## 7 Sorteert voor op een verzakelijking van de bedrijventerreinenmarkt

Door de gemeentelijke concurrentie op grondprijzen en uitgiftevoorwaarden is de bedrijventerreinenmarkt onaantrekkelijk geworden voor professionele vastgoedontwikkelaars en -beheerders. Eigenlijk bestaat er nog maar in beperkte mate een ‘zakelijke’ markt voor bedrijventerreinen. Dat wil zeggen: een markt waarop bedrijventerreinen onder normale, commerciële voorwaarden en dus met voldoende risicovoorzieningen en rendement worden verhandeld. Derde pijler onder het nieuwe bedrijventerreinen beleid is dan ook verzakelijking van de bedrijventerreinenmarkt. De andere twee pijlers zijn een 10-jarige inhaalslag voor de herstructurering en een regionale aanpak (zie verder par. 1.1). Doel van de verzakelijking is meer en vooral duurzame kwaliteit. Dit laatste betekent dat verouderingsprocessen worden afgeremd en dat vernieuwing een normale ingreep in de levenscyclus van bedrijventerreinen wordt. In het convenant ligt de nadruk nog op herstructurering en op de regionalisering die onder andere daarvoor nodig is. Dat heeft te maken met de urgentie van herstructurering en met de daarin ontstane achterstanden. Maar dat alles hoeft het toewerken naar een meer zakelijke bedrijventerreinenmarkt niet in de weg te staan.

Integendeel. De algemene voorwaarden voor een zakelijke bedrijventerreinenmarkt lopen helemaal parallel met die voor herstructurering. Die voorwaarden zijn:

- een strakkere, regionale planning met minder overmaat;

- regionale en lokale toepassing van de SER-ladder, bij ontwikkeling en bij uitgifte van bedrijventerreinen;
- regionaal grondbeleid;
- regionale verevening;
- duurzaam bedrijventerreinbeheer.

Daarnaast past het in het streven naar verzakelijking van de bedrijventerreinenmarkt om:

- de (her)ontwikkeling en het beheer van bedrijventerreinen in handen te geven van speciaal daarop gerichte, professionele organisaties zoals ROB'en;
- waar mogelijk te kiezen voor een faciliterend grondbeleid bij bedrijventerrein(her)ontwikkeling, althans voor zover dat kansen biedt aan marktpartijen met duurzaam terrein-/vastgoedbeheer als kernactiviteit;
- bij de ontwikkeling van nieuwe terreinen een heldere, kwalitatieve segmentering te kiezen en daar in de beheersfase zoveel mogelijk aan vast te houden met het oog op de toekomstige waardeontwikkeling;
- de gemeentelijke bemoeiing met herstructurering te beperken tot de typisch publieke taken (planologische bevoegdheden waaronder toepassing moderniseringsbepaling Wro, afdekking onrendabele top gedurende inhaalslag herstructurering, infrastructurele voorzieningen, e.d.) en de uitvoering via aanbesteding of concessieverlening over te laten aan marktpartijen met duurzame ambities.

Dit laatste past in een genuanceerd beleid voor de inschakeling van marktpartijen en hun belangenorganisaties. Het spreekt vanzelf dat het bedrijfsleven nauw betrokken wordt bij de voorbereiding en uitvoering van ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden die bij uitstek voor dat bedrijfsleven zijn bedoeld. Maar 'echte' participatie van private partijen in strategische beleidsvorming en uitvoeringsorganisaties boven de schaal van de afzonderlijke bedrijventerreinen – zoals ROB'en – zal snel vastlopen op aanbestedings- en staatssteunrechtelijke belemmeringen. Op dat schaalniveau blijft bedrijventerreinenbeleid toch vooral een publieke aangelegenheid (zie verder par. 3.7).

## 8 Professionaliseer het duurzaam beheer van bedrijventerreinen

Professioneel beheer van bedrijventerreinen verhoogt de kwaliteit en duurzaamheid van die terreinen als vestigingslocatie. Bovendien remt het de veroudering van bedrijventerreinen af en draagt het bij aan het voorkomen van een nieuwe inhaalslag voor herstructurering. Gemeenten moeten volgens het convenant zowel “zorgen voor (...) beheer en onderhoud van het openbare gebied” als samen met het bedrijfsleven en grondeigenaren “zorgen voor een duurzaam beheer en onderhoud van bedrijventerreinen”. Daarbij “kan parkmanagement een instrument zijn”, aldus het convenant.

De handreiking (par. 3.8) vertaalt deze opgaven in ‘publiek gebiedsbeheer’, ‘privaat gebiedsbeheer’ of parkmanagement en ‘strategisch gebiedsbeheer’. Dit laatste betekent vooral de ontwikkeling en voortdurende vernieuwing van een bedrijventerrein op langere termijn. Kern is dat duurzaam beheer van bedrijventerreinen een gezamenlijke verantwoordelijkheid van gemeente en bedrijfsleven is, overigens zonder de typisch publieke taken en de kosten daarvan ‘af te schuiven’ op de gezamenlijke bedrijven en vice versa.

Er is vooralsnog geen sluitend wettelijk kader voor beheer van bedrijventerreinen. Maar er kunnen wel verschillende instrumenten worden ingezet. De belangrijkste zijn:

- verplichting van parkmanagement bij *uitgifte van nieuwe terreinen* of als voorwaarde voor financiële steun bij *herstructurering*;
- ondersteuning van opzet en eventueel uitvoering van parkmanagement, bijvoorbeeld door een *ROB* daarvoor *als facilitaire dienst* in te zetten;
- actieve bevordering en ondersteuning van het gebruik van de Experimentenwet BI-zones<sup>3</sup> (BIZ) door vastgoedeigenaren op *bestaande terreinen*;
- *gebiedsgerichte inzet van (een deel van) de ozb-inkomsten* op voorwaarde van een adequaat parkmanagement of BIZ-experiment;
- bereidheid tot *afspraken met parkmanagement- of BIZ-organisaties over het niveau van het gemeentelijk beheer en onderhoud* op het bedrijventerrein.

<sup>3</sup> Wet van 19 maart 2009, houdende tijdelijke regels voor experimenten met een gebiedsgerichte bestemmingsheffing ten behoeve van aanvullende activiteiten van samenwerkende ondernemers mede in het publiek belang (Experimentenwet BI-zones); deze experimenten zijn enigszins vergelijkbaar met wat internationaal bekend is als ‘BID’s’ (Business Improvement Districts).

Dit alles levert geen sluitend geheel op van mogelijkheden om parkmanagement via regulering tot stand te brengen. Een maximale en consequente toepassing van de hiervoor genoemde instrumenten kan echter uitstekend bijdragen aan een klimaat waarin parkmanagement de standaard wordt.

Het convenant doet geen uitspraken over het (minimale) takenpakket van (gestructureerd) duurzaam gebiedsbeheer. De convenantspartijen hebben wel afgesproken dat zij, in aanvulling op het convenant, nog een basispakket parkmanagement zullen opstellen.

---

## 9 Ga gestructureerd aan de slag

Inmiddels is het tijd om terug te gaan naar het begin: de start van de provinciale en regionale samenwerking, te verankeren in een provinciaal convenant en/of verschillende regionale convenanten. Een belangrijk onderdeel daarvan is een plan van aanpak. Dat is nodig om het werkprogramma te structureren. Tegelijkertijd moet het de prestatieafspraken van het landelijke convenant haalbaar maken. Het gaat daarbij om de volgende prestatieafspraken:

- 1 een provinciaal herstructureringsprogramma vóór 1 april 2010;
- 2 start (vernieuwde) regionale samenwerking uiterlijk november 2011;
- 3 realisatie van het provinciaal aandeel in de landelijke taakstelling van 6.500 ha revitalisering en herprofilering van verouderde bedrijventerreinen vóór 1 januari 2014.

Het plan van aanpak moet onder andere de inhoudelijke opgave en de daarbij passende beleidsontwikkeling inzichtelijk maken. Dat noemen we de ‘wat’-vraag. Daarnaast moet het gericht zijn op de bestuurlijke, operationele en financiële organisatie van de uitvoering van dat beleid: de ‘hoe’-vraag. Die laatste vraag staat centraal in deze handreiking. Maar dat doet niet af aan het belang van de ‘wat’-vraag.



Hoofdstuk 4 van deze handreiking biedt een mix van beide vragen en een voorstel voor een stappenplan dat bestaat uit:

- Stap 1: start en ambitiebepaling;
- Stap 2: markt- en investeringsanalyse;
- Stap 3: organisatieanalyse;
- Stap 4: planning en programmering;
- Stap 5: visie op de uitvoering;
- Stap 6: uitvoering.

De uitvoering van zo'n stappenplan kan al gauw 8 à 12 maanden duren en vraagt een grote inzet van alle betrokkenen. Daar kan het herstructureringsprogramma niet op wachten. Dat programma vraagt om pragmatische keuzen op basis van al beschikbare kennis en zal voorlopig in gang moeten worden gezet binnen de bestaande, bestuurlijke en operationele kaders. Het hier geschetste stappenplan leidt tot een meer structurele aanpak, met als doel om binnen enkele jaren werkelijke systeemveranderingen in het decentraal bedrijventerreinenbeleid door te voeren. Een zaak van bestuurders, maar ook van politiek én bedrijvensector.

---

## 10 Leer al doende en deel uw ervaringen

Uiteraard moet met het beoogde nieuwe bedrijventerreinenbeleid volop ervaring worden opgedaan. De ambities zijn hoog en het is zeker ook een leertraject. Deze handreiking geeft daaraan richting, aansluitend bij de landelijke beleidsontwikkeling. Intussen zoeken veel provincies en regio's al hun weg, doen daarbij waardevolle ervaringen op en stellen strategieën voortdurend bij. Andere provincies en regio's kunnen daarmee hun voordeel doen, vooral wanneer het gaat om algemeen toepasbare kennis over bijvoorbeeld:

- algemene ontwikkelingen in de ruimtevraag voor bedrijventerreinen en de segmentatie daarvan;
- meten en beoordelen van veroudering;
- modellen voor op vernieuwd bedrijventerreinenbeleid afgestemde Wro- en andere plannen;

- toepassing van de SER-ladder;
- regionale afstemming van grond(prijs)beleid;
- verevenings- en andere financieringsconstructies, waaronder ook fondsvorming;
- inzet van vastgoedpartijen;
- opzet van al of niet strategische ROB'en;
- procesvoering en bestuurlijke arrangementen met perspectief op draagvlak en effectieve samenwerking;
- duurzaam beheer van bedrijventerreinen.

Op grond van het landelijk convenant wordt een Kennisnetwerk Bedrijventerreinen opgericht. Dat zal een belangrijke rol kunnen gaan spelen bij uitwisseling en opbouw van kennis.



Kleefsewaard, Arnhem

# 1 **Introductie**

1.1	Voorgeschiedenis/aanleiding	28
1.2	Verhouding convenant en handreiking	28
1.3	Doel en opzet	30
1.4	Verantwoording en status	30

## THB-advies in een notedop

### Kern van de problematiek

- te snelle veroudering bedrijventerreinen;
- te ruim en goedkoop aanbod nieuwe uitleglocaties;
- onvoldoende vraaggestuurd/gedifferentieerd terreinaanbod;
- vaak matige ruimtelijke kwaliteit en landschappelijke inpassing w.o. onvoldoende intensief ruimtegebruik nieuwe terreinen.

### Aanpak langs drie strategische lijnen

- I 'economische stadsvernieuwing' oftewel inhaalslag revitalisering en herprofilering van ca. 15.800 ha, tot 2020 te realiseren met een investering van ca. € 6,35 mrd, te dekken uit (hogere) grondopbrengsten, verevening en collectieve middelen;
- II geleidelijke 'verzakelijking' van de bedrijventerreinenmarkt (meer marktgestuurd; niet persé louter door marktpartijen gestuurd); dit kan door beëindiging van overmaat en prijsbederf in (publieke) greenfieldontwikkeling, tijdelijke financiële faciliteiten voor herontwikkeling (voornoemde inhaalslag), fiscale faciliteiten en algemene invoering van parkmanagement;
- III regionale aanpak.

## 1.1 Voorgeschiedenis/aanleiding

Eind 2007 verscheen de Kamerbrief<sup>4</sup> waarin de “Agenda 2008–2009 herijking aanpak bedrijventerreinen c.a.” van het Rijk werd gepresenteerd. Die agenda bouwde voort op de Nota Ruimte, de samenwerkingsagenda Mooi Nederland en Pieken in de Delta en bevatte onder andere initiatieven om te komen tot bestuurlijke afspraken met de provincies over het bedrijventerreinenbeleid en tot de instelling van de Taskforce (Her)ontwikkeling Bedrijventerreinen (THB).

Krap een jaar later verscheen het THB-advies, kort daarna gevolgd door het “Bestuurlijke afsprakenkader bedrijventerreinen 2010 – 2020”. In deze laatste werden mede naar aanleiding van het THB-advies de kaders en het tijdspad voor de opstelling van een convenant tussen Rijk, provincies en VNG vastgelegd. Het afsprakenkader bepaalde daarnaast dat Rijk, provincies en gemeenten samen in een uitvoeringsstrategie zouden bekijken hoe het THB-advies kan worden uitgewerkt. Dit laatste heeft begin 2009 geleid tot de instelling van de Bestuurlijke Werkgroep Uitvoeringsstrategie (her)ontwikkeling bedrijventerreinen (BWU). Voor de samenstelling daarvan zie *bijlage A*. Vanwege de nauwe samenhang met eerder bedoeld convenant is ook de uiteindelijke tekst van dat convenant ter informatie in deze handreiking opgenomen (zie *bijlage B*).

## 1.2 Verhouding convenant en handreiking

De namen zeggen het al: het *convenant* is een overeenkomst, de *handreiking* een hulpmiddel. Het convenant bindt de deelnemers (Rijk, provincies en VNG) en bepaalt in feite de minimale vereisten ten aanzien van de wijze waarop de samenwerkende overheden tot een invulling van het bedrijventerreinenbeleid kunnen komen. De handreiking geeft de belangrijkste opties voor in- en aanvulling van de convenantsafspraken, waarmee vooral provincies en (samenwerkende) gemeenten naar eigen inzicht aan de slag kunnen.

<sup>4</sup> Tweede Kamer 2007–2008, 29435, nr. 73.

## Typen herstructurering bedrijventerreinen

### Facelift

Een grote opknapbeurt van het bedrijventerrein die wordt toegepast indien er sprake is van fysieke veroudering van de openbare ruimte en gebouwen.

### (Zware) revitalisering

(Forse) ingrepen op het bedrijventerrein om de kwaliteiten van de locatie te verbeteren (aanpak van de infrastructuur, openbare en private ruimte) die nodig is indien er sprake is van (dreigende) structurele leegstand en ernstige achteruitgang van het terrein.

### Herprofilering

Een zware vorm van revitalisering die leidt tot een (gedeeltelijke) nieuwe werkfunctie op het bedrijventerrein zoals kantorenlocatie of detailhandel, die veelal vraagt om (gedeeltelijke) sloop van panden en een aanpassing van de infrastructuur.

### Transformatie

Een totale herinrichting van het terrein waarbij het terrein (of een deel daarvan) wordt onttrokken aan de voorraad bedrijventerreinen. De functie van het terrein (of een deel daarvan) verandert naar een niet-economische functie.

*(convenant bedrijventerreinen 2010-2020; de herstructurerings- 'opgave' heeft daarin alleen betrekking op revitalisering en herprofilering)*

De 'agenda' van beide documenten is daardoor ook verschillend.

Alleen het convenant gaat in op de meer inhoudelijke aspecten van het bedrijventerreinenbeleid, te weten:

- de landelijke planningopgave d.w.z. de groei van de vraag naar bedrijventerreinen tot 2020 (10.965 ha netto) en de verdeling daarvan over de provincies (bijlage 2 van het convenant);
- de herstructurerings- c.q. revitaliserings- en herprofileringsopgave tot 2013 (6.500 ha) en 2020 (15.800 ha), de daarvoor tot 2013 beschikbare rijksmiddelen (€ 403,6 mln), het te decentraliseren deel daarvan (€ 107,6 mln) en de verdeling van dit laatste over de provincies (bijlage 3 van het convenant);
- de meer kwalitatieve opgave in termen van duurzame inrichting en duurzaam beheer, intensivering van ruimtegebruik, landschappelijke inpassing en segmentering.

Daarentegen gaat zowel het convenant als deze handreiking over de 'hoe'-vraag: hoe *moeten* (convenant) en *kunnen* (handreiking) planning, programmering en uitvoering van het bedrijventerreinenbeleid worden opgezet met het oog op de gezamenlijk afgesproken, inhoudelijke doelen van dat beleid? In deze handreiking is daarbij tevens de vraag aan de orde hoe de decentrale uitvoering van het beleid financieel kan worden opgezet.

Het convenant en de handreiking geven in het bijzonder invulling aan de inhaalslag herstructurering, de daarbij behorende, strakkere planning van nieuwe bedrijventerreinen en de regionale aanpak, oftewel de 1e en de 3e strategische lijn van het THB-advies. Daarmee worden deels al wel de voorwaarden voor de 2e lijn – de *verzakelijking* van de bedrijventerreinenmarkt – gecreëerd, maar in de kabinetsreactie op het THB-advies<sup>5</sup> is ook nog een specifieke aanpak van het verzakelijgingsstreven aangekondigd. Convenant en handreiking hebben daar slechts zijdelings betrekking op.

<sup>5</sup> Tweede Kamer 2008-2009, 31253, nr. 8.

---

### 1.3 Doel en opzet

Daarmee is het doel van deze handreiking al grotendeels gegeven, namelijk het bieden van een hulpmiddel aan provincies, gemeenten en hun regionale samenwerkingsverbanden bij de uitwerking van het bedrijventerreinenbeleid binnen de daarover in het Convenant bedrijventerreinen 2010-2020 gemaakte afspraken.

Bij de voorbereiding van deze handreiking zijn enkele bestuurlijke ‘kernkeuzen’ in het bedrijventerreinenbeleid naar voren gekomen. Deze hebben betrekking op:

- regionale samenwerking,
- planning en programmering,
- uitvoeringsorganisatie en
- bekostiging herstructurering.

Deze kernkeuzen komen als eerste aan de orde en wel in *hoofdstuk 2*. Door kernkeuzen met elkaar te combineren ontstaan keuzepakketten die als ‘alternatieve (strategische) arrangementen’ voor de decentrale aanpak kunnen worden beschouwd. Die komen aan het einde van hoofdstuk 2 (par. 2.5) aan de orde.

*Hoofdstuk 3* gaat meer in de diepte over een selectie van onderwerpen die met de ‘hoe’-vraag te maken hebben en waarover in de praktijk de meeste vragen leven.

*Hoofdstuk 4* tenslotte biedt een stappenplan voor de wijze waarop het nieuwe bedrijventerreinenbeleid op gang kan komen.

---

### 1.4 Verantwoording en status

Deze handreiking is onder verantwoordelijkheid van de BWU tot stand gekomen. Die verantwoordelijkheid betreft echter de grote lijnen:

de selectie van te bespreken onderwerpen, het benoemen van de strategische keuzen en het op hoofdlijnen duiden van denkrichtingen. De tekstuele uitwerking, de keuze van voorbeelden en de weging van die voorbeelden in het licht van de convenantsafspraken zijn de verantwoordelijkheid van de auteurs, met ambtelijke begeleiding door een Kernteam van Rijk, IPO en VNG. In de eindfase is een concept van de handreiking bovendien ter toetsing voorgelegd aan een Klankbordgroep met representanten van maatschappelijke organisaties en aan een groep van onafhankelijke experts op het gebied van bedrijventerreinenbeleid. De auteurs hebben daar zoveel mogelijk hun voordeel mee gedaan.

Deze 'lichte' status van de handreiking past bij het eerder geformuleerde doel, de sterke ontwikkeling die het bedrijventerreinenbeleid nog doormaakt, de noodzaak van regionaal maatwerk en de verantwoordelijkheid van de betreffende provincies en gemeenten daarvoor, althans binnen de randvoorwaarden van het convenant.





Spaanse Polder, Rotterdam

## 2 Kernkeuzen

2.1	Invulling regionale samenwerking	34
2.2	Bestuurlijk zwaartepunt in planning en programmering	37
2.3	Regionale of gemeentelijke uitvoering?	41
2.4	Financiële keuzen bij herstructurering	44
2.5	Alternatieve arrangementen	48

Het convenant laat op wezenlijke punten ruimte voor een eigen uitwerking van het bedrijventerreinenbeleid op decentraal niveau. Ook als het gaat om de ‘hoe-vraag’. Dit hoofdstuk gaat in op de belangrijkste vier keuzen: de ‘kernkeuzen’. Dit zijn:

- 1 de invulling van de regionale samenwerking;
- 2 de rolverdeling tussen provincie en samenwerkende gemeenten (waar ligt het bestuurlijk zwaartepunt?);
- 3 de organisatie van de uitvoering van het bedrijventerreinenbeleid (gemeentelijk of regionaal);
- 4 de financiering van de herstructureringsopgave.

De opbouw van de volgende paragrafen daarover is steeds als volgt:

- **Convenantsafspraken**

Samenvatting van de belangrijkste afspraken over het betreffende onderwerp in het convenant en toelichting van de nog te maken keuzen.

- **Praktijkvoorbeelden**

Voorbeelden van nieuwe ontwikkelingen in de decentrale beleids- en uitvoeringspraktijk betreffende het onderwerp van een bepaalde paragraaf.

- **Leer- en aandachtspunten**

Leer- en aandachtspunten, mede ontleend aan de praktijkvoorbeelden.

---

## 2.1 Invulling regionale samenwerking

### Convenantsafspraken

- Gemeenten werken niet-vrijblijvend samen bij de ontwikkeling van nieuwe en de herstructurering van verouderde bedrijventerreinen.
- Regionale samenwerking vindt plaats in economisch of bestuurlijk logische regio's.
- Ruimte voor verschillen in regionale samenwerking binnen en tussen provincies.
- Provincies en gemeenten spreken een termijn af (max. 2 jaar na ondertekening convenant) waarbinnen de regionale samenwerking tot stand

moet zijn gekomen. Na afloop van die termijn zorgen de provincies zonedig zelf voor de totstandkoming van die samenwerking.

- Provincies belonen goed lopende regionale samenwerking bij prioritering herstructureringsprojecten.

Het convenant gaat er duidelijk vanuit dat de gemeentelijke schaal in het algemeen te klein is om een adequate aanpak van de in wezen regionale bedrijventerreinenproblematiek mogelijk te maken. Intergemeentelijke (= regionale) samenwerking is dan ook uitgangspunt in het convenant.

Over de opzet van de regionale samenwerking zijn echter nog belangrijke keuzen te maken, met name over:

- a gebiedsindeling;
- b juridische vorm (grootweg publiek of privaat);
- c besluitvormings- en bestuursstructuur;
- d taken en bevoegdheden.

Dat neemt niet weg dat er in veel regio's op z'n minst in aanzet al passende samenwerkingsverbanden bestaan. Het kan grote, praktische voordelen hebben om daarbij aan te sluiten. Hooguit is dan een aanpassing van taken en bevoegdheden en/of van de interne organisatie nodig.

### Praktijkvoorbeelden

#### ***Gebiedsindeling Noord-Brabant: provinciebreed en top-down bepaald***

*Gemeenten in de provincie Noord-Brabant werken samen in tien zogenaamde Regionale Planningsoverleggen (RPO's). In iedere RPO vindt ambtelijke en bestuurlijke afstemming met de provincie plaats over ruimtelijke ontwikkelingen. Grondslag voor de huidige indeling zijn de gebiedsgerichte uitwerkingsplannen, waarin de verstedelijkingsopgave, zoals die in het Streekplan is verwoord, is vormgegeven. Regio-overschrijdende samenwerking is toegestaan, mits deze regio-overschrijdende afspraken in de eigen regio (ambtelijk en bestuurlijk) worden goedgekeurd. Onlangs startten de eerste regio's ook met het opstellen van een regionale visie op werklocaties, daartoe verplicht in de provinciale verordening ruimte.*

### Pilots herstructurering bedrijventerreinen

De ministers van EZ en VROM hebben vijf voorbeeldprojecten aangewezen voor de herontwikkeling van bedrijventerreinen. Deze dienen als voorbeeld voor andere gemeenten en provincies.

### Regionale samenwerking

Gemeenten en provincies gaan in de projecten aan de slag met regionale samenwerking bij aanleg van nieuwe en herstructurering van oude bedrijventerreinen, één van de drie strategische lijnen in het advies van de Taskforce (Her)ontwikkeling Bedrijventerreinen. Gemeenten en provincies experimenteren in de projecten ook met grondprijzen, regionale fondsen voor herstructurering, gezamenlijke ontwikkelbedrijven en samenwerking met marktpartijen.

### Vijf pilotprojecten

De vijf geselecteerde projecten zijn:

- Verdere uitbouw van BTM – de regionale uitvoeringsorganisatie voor bedrijventerreinenmanagement – in Parkstad Limburg en het ontwikkelen en toepassen van nieuwe instrumenten door gemeenten, zoals fondsvorming voor herstructurering, gemeenschappelijk grondprijnsbeleid en samenwerking met marktpartijen.
- Het – nog aan te leggen – Regionale Bedrijventerrein (RBT) bij Wehl, een gezamenlijk bedrijventerrein van vier gemeenten (Doetinchem, Bronckhorst, Montferland en Oude IJsselstreek).
- Versnelling van de herstructurering op 15 bedrijventerreinen in de Noordvleugel en het onderzoeken van en experimenteren met verevening en regionaal grondprijnsbeleid. Bovendien gaan gemeenten aan de slag met een optimale (regionale)

### *Publiek en privaat werken samen in N.V. RON*

*De Regionale Ontwikkelingsmaatschappij Noordzeekanaalgebied (RON) is opgericht in 1999 en werkt aan de economische ontwikkeling van het Noordzeekanaalgebied. Het betreft een privaatrechtelijke organisatie – een Naamloze Vennootschap – met negen aandeelhouders, zowel publieke als private: de gemeenten Beverwijk, Velsen, Zaanstad en Amsterdam, de provincie Noord-Holland, de N.V. Zeehaven IJmuiden, Corus, ABN AMRO en de Ondernemersvereniging Regio Amsterdam (ORAM).*

*Deze negen aandeelhouders hebben zitting in het bestuursplatform, van waaruit de bestuurlijke kaders worden aangegeven waarbinnen de RON dient te opereren.*

*De N.V. RON richt zich hoofdzakelijk op de uitvoeringstaken voor bedrijventerreinen, die zijn vastgelegd in het Masterplan Noordzeekanaalgebied. Het Masterplan (opgesteld in 1995 en geactualiseerd in 2001, aangevuld door de regionale visie ‘Kracht door diversiteit’ in 2005) is een visie op de economische ontwikkeling van de 26 bedrijventerreinen langs het Noordzeekanaal en de haven- en industriële bedrijvigheid aan de Zaan. De N.V. RON richt zich in eerste instantie op het verwerven van sterke grondposities op strategische plekken in het havengebied. Op deze wijze wil de RON de vestiging van nieuwe bedrijven in de regio sturen. Door de nieuwe (verworven) grond uit te geven in erfpacht tracht de RON structurele inkomsten te genereren, die ingezet kunnen worden voor het verbeteren van de kwaliteit van bestaande terreinen in de regio.*

### Leer- en aandachtspunten

- a Van de provincies wordt verwacht dat zij projecten van “goed lopende” regionale samenwerking prioriteit geven. Dit vraagt verduidelijking van provinciale eisen, bijvoorbeeld in een provinciale handreiking aan de gemeenten.
- b De regionale samenwerking zal hechter en bestuurlijk ‘zwaarder’ moeten worden naarmate de samenwerking tot meer verplichtingen voor de gemeenten leiden. Te denken valt aan verplichtingen voor de gemeentelijke planning, de bekostiging van de herstructurering, fondsvorming,

organisatiestructuur die de herstructurering regionaal kan aansturen.

- Verdere uitbouw van de al succesvolle bestuurlijke samenwerking in de regio Haaglanden, met daarbinnen het hervormen van Industrieschap Plaspoelpolder tot een organisatie die ook een leidende rol kan spelen in de herstructurering van bedrijventerreinen. De pilot omvat ook de twee business cases Plaspoelpolder (Rijswijk) – samen met marktpartijen – en Zichtenburg/Kerketuinen/Dekkers hoek (Den Haag).
- Land van Heusden en Alتنا: samen met de BOM-BHB maken drie gemeenten een regionaal herstructureringsprogramma, inclusief koppeling van de vier nieuw te ontwikkelen terreinen aan de herstructurering van bestaande, het oprichten van een regionaal herstructureringsfonds (met verevening en participatie van de BOM-BHB) en het uitdragen van opgedane kennis en ervaringen (samen met kenniscentrum BOM-BHB).

grondprijnsbeleid, de organisatie van de uitvoering, enz. De keuzemogelijkheden op dit punt komen verderop in deze handreiking aan de orde.

- c Niet alle gemeenten hebben een even zware opgave in het bedrijventerreinenbeleid. Ook de mix van nieuwe en te herstructureren oude bedrijventerreinen kan per gemeente sterk verschillen. Er kan dan ook aanleiding zijn voor een gedifferentieerde opzet van de samenwerking, zowel tussen als binnen regio's. Bovendien kan er aanleiding zijn voor een groeimodel.
- d De (her)ontwikkeling van bedrijventerreinen hangt samen met de bredere (her)ontwikkeling van het stedelijk en landelijk gebied. Afstemming met of zelfs integratie in een bredere regionale samenwerking heeft dan ook belangrijke voordelen. Een taakgerichte organisatie (bij gemeenschappelijke regelingen door instelling van bestuurscommissies) en/of regio-intern gedifferentieerde opzet (zie voorgaand punt c) kan een nodeloos zware en complexe opzet van de samenwerking voorkomen.

## 2.2 Bestuurlijk zwaartepunt in planning en programmering

### Convenantsafspraken

- Provincies vertalen convenant in Wro-structuurvisie. Eventueel pas in eerstvolgende, reguliere herziening. Intussen moeten zij dan wél handelen conform afspraken/uitgangspunten convenant.
- Provincies moeten vóór 1 april 2010 voor periode t/m 2013 provinciaal herstructureringsprogramma maken, samen met (regionaal samenwerkende) gemeenten. Alle herstructureringsprogramma's samen moeten 6.500 ha revitalisering en herprofilering omvatten. Rijk en provincies maken indicatieve verdeling van die 6.500 ha over de provincies.
- Regionaal samenwerkende gemeenten maken samen met provincie(s) een regionale planning, fasering, segmentering en locatiekeuze voor nieuwe en te herstructureren bedrijventerreinen.
- Regio's hebben ruimte voor afwijking van landelijke behoefteeraming.

## De begrippen planning en programmering

### Planning

Het convenant verstaat onder planning: de vertaling van de ruimtelijke planningsopgave (= de som van de uitbreidingsvraag en de vervangingsvraag, verminderd met de verwachte ruimtewinst) naar concrete locaties voor nieuwe bedrijventerreinen, gefaseerd in de tijd, samen met het aanwijzen van locaties die worden geherstructureerd. 'Planning' heeft hier betrekking op een groter gebied (provincie, regio, e.d.) waarin verschillende (her)ontwikkelingslocaties aan de orde zijn.

Daarom wordt in deze handreiking voor 'planning' op locatie-niveau de term projectplanning gebruikt.

### Programmering

Het convenant gebruikt de term programmering alleen in relatie tot herstructurering. Net als planning heeft ook programmering betrekking op verschillende locaties in een groter gebied. In het algemeen onderscheidt programmering (vaak ook uitvoeringsprogrammering genoemd) zich van planning door een wat kortere zichttermijn – ca. 5 jaar i.p.v. 10 of meer jaar – een verdergaande detaillering en een meer concrete en verplichtende uitwerking van projectverantwoordelijkheden en financiering. Deze interpretatie wordt ook in deze handreiking gevolgd.

Het bestuurlijk zwaartepunt van de uitvoering van het bedrijventerreinenbeleid ligt (behoudens uitzonderlijke, Rijks- en provinciale Wro-inpassingsplannen en projectbesluiten) in beginsel duidelijk bij de (samenwerkende) gemeenten. Het convenant is echter veel genuanceerder als het gaat om het bestuurlijk zwaartepunt bij de planning en programmering van bedrijventerreinen (incl. herstructurering). Daardoor kan een provinciale structuurvisie eventueel globaal zijn of 'op de achterhand' gaan zitten als samenwerkende gemeenten zelf de planning en programmering met elan en ambitie ter hand nemen. Hetzelfde kan gebeuren met de voorbereiding van een herstructureringsprogramma. Zo zou een regionale (= intergemeentelijke) aanzet voor een herstructureringsprogramma overkort door de provincie kunnen worden meegenomen in een concept-programma op provinciaal niveau, dat door de provincie wordt ingebracht in het landelijk overleg over de verdeling van de herstructureringsopgave en de daarvoor beschikbare rijksmiddelen. Ook een geheel omgekeerde aanpak is echter denkbaar. Gegeven de geografische situatie, de planningsopgave en de bestuurlijke verhoudingen kunnen de betrokken overheden juist de voorkeur geven aan een zware provinciale rol. Ook een volledig gezamenlijk optrekken van (samenwerkende) gemeenten én provincie(s) is echter denkbaar. Kortom, in een vroege fase van provinciaal en/of regionaal overleg over de uitvoering van het convenant moeten over de bestuurlijke rolverdeling nadere afspraken worden gemaakt. Daarin kan het accent grofweg liggen op:

- hetzij een intergemeentelijke aanpak, met een relatief lichte, toetsende en coördinerende rol voor de provincie(s),
- hetzij een provinciale aanpak, natuurlijk in goed overleg met de gemeenten;
- hetzij een gezamenlijke aanpak van (groepen van samenwerkende) gemeenten en provincies.

De noodzakelijke afstemming van de herstructureringsopgave op landelijk niveau moet daarin een nader te bepalen, heldere plaats krijgen. Bovendien is het, gezien de in het convenant verankerde ruimte voor verschillen in regionale samenwerking binnen provincies, denkbaar dat ook de aanpak van planning en programmering per regio verschilt. Tenslotte kan de

- rolverdeling en organisatie ook een gefaseerde opzet krijgen, bijvoorbeeld:
- a verschillend voor de periode vóór en ná de totstandkoming van de regio-indeling en de vorming van regionale organisaties;
  - b verschillend voor de fase van verkenning en definiëring van de regionale opgave en de fase van planvorming.
  - c verschillend voor korte (b.v. t/m 2013) en langere termijn.

### Praktijkvoorbeelden

#### ***Gelderse regio's maken Uitvoeringsagenda Herstructurering***

*In Gelderland hebben de gemeenten in regioverband een Economisch Programmerings- en Ontwikkelingsdocument (EPO) opgesteld. Ter uitwerking daarvan maken de zes regio's nadere afspraken over de herstructureringsopgave en de fasering en financiering daarvan. Deze worden vervolgens ook vertaald in bestuurlijke afspraken tussen de regio's en de provincie over de opgave (korte en lange termijn), de fasering in tijd en de aanpak en uitvoering van de herstructurering. De regionale uitvoeringsstrategieën zijn input voor het provinciaal herstructureringsprogramma Gelderland, dat uitgangspunt is voor afspraken met het Rijk over de uitvoering van de herstructurering.*

#### ***Provincie neemt in Friesland het initiatief tot grondige inventarisatie***

*De provincie Fryslân is onlangs gestart met een inventarisatie van de herstructureringsopgave. De inventarisatie zelf gebeurt top-down, maar wel in nauw overleg met de gemeenten, die ook de beschikking krijgen over het resultaat. De totaalopgave vormt de basis voor het opstellen van een herstructureringsprogramma en investeringsagenda die de provincie in overleg met gemeenten wil opstellen. Gemeenten worden wel gevraagd zelf te komen met een voorstel voor een regio-indeling in het kader van regionale samenwerking op het vlak van bedrijventerreinenplanning en -programmering.*

#### ***Sterke bottum-up benadering Regio Eindhoven***

*Binnen het Samenwerkingsverband Regio Eindhoven (Wgr-plusregio) werken 21 gemeenten samen. Zoals in de Wet gemeenschappelijke regelingen is voorgeschreven, stelt het SRE regionaal bedrijventerreinenbeleid op. Het SRE hanteert hiervoor een bottom-upaanpak. De regio wordt onderverdeeld in vier subregio's: de stedelijke regio Eindhoven-Helmond, regio De Peel,*



*regio De Kempen en regio Zuid. Binnen deze subregio's worden de situatie en beleidsopgaven op de bedrijventerreinenmarkt in kaart gebracht. Resultaat: een sterke, gedragen bedrijventerreinenstrategie die – naast generieke strategische lijnen voor het hele SRE-gebied – inspeelt op de specifieke situatie in de subregio's.*

### **Leer- en aandachtspunten**

- a Regionaal samenwerkende gemeenten moeten volgens het convenant samen met de provincie(s) komen tot een regionale planning. De status van die planning is in het convenant echter niet bepaald. Dat laat ruimte voor een informele, niet in een wet geregelde planvorm, maar ook voor een formele, intergemeentelijke structuurvisie op grond van de Wro (art. 2.1 lid 3), toegespitst op bedrijventerreinen (Wro, art. 2.1 lid 2). Zeker bij deze laatste vorm komt het bestuurlijk zwaartepunt van de planning bij de betreffende gemeenten te liggen. In het overleg met de provincie kan dan eventueel worden afgesproken dat de intergemeentelijke structuurvisie het vertrekpunt wordt voor de provinciale structuurvisie.
- b Provincies kunnen een actieve, intergemeentelijke aanpak stimuleren door het aanbieden van relevante kennis (b.v. kwantitatieve en kwalitatieve ruimtebehoefte, provinciebrede analyse van veroudering, beschikbare financieringsmogelijkheden) en van middelen voor tijdelijke adviescapaciteit en procesmanagement.
- c Uitvoeringsprogrammering wordt in het convenant weliswaar toegespitst op de herstructurering, maar de uitvoeringsprogrammering kan natuurlijk ook betrekking hebben op de ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen. Zo'n breed programma vergroot de mogelijkheden voor een goede afstemming van ontwikkeling en herstructurering, inclusief de segmentering van de bedrijventerreinen.
- d Planning en programmering hebben ook betrekking op de *hoofdpijnen van de financiering*. Volgens de Wro moet in structuurvisies immers worden aangegeven hoe de daarin voorgenomen ontwikkelingen zullen worden verwezenlijkt. Zo'n wettelijke bepaling bestaat weliswaar niet voor

uitvoeringsprogramma's, maar die zullen alleen al vanwege hun uitvoeringsgerichtheid inzicht in de financiering moeten geven. Voor herstructureringsprogramma's geldt bovendien dat deze medebepalend zijn voor de toekenning van rijksbijdragen en dus ook om die reden inzicht in de financiering moeten geven.

## 2.3 Regionale of gemeentelijke uitvoering?

### ROB-voordelen volgens de THB

- 1 Meer bedrijfsmatige (effectiviteit, efficiëntie, professionaliteit, inzet risicodragend vermogen) uitvoering van het beleid ten aanzien van de (her)ontwikkeling, de gronduitgifte (tempo en prijsstelling, mede in relatie tot segmentering) en eventueel ook het beheer van bedrijventerreinen.
- 2 Betere kansen voor optimalisatie van het 'product' bedrijventerrein (segmentering, prijsdifferentiatie, ruimtelijke kwaliteit en ruimtegebruik).
- 3 Mogelijkheid tot verevening binnen de bedrijfsvoering: balansverevening. Deze heeft waarschijnlijk grote voordelen ten opzichte van bovenplanse (regionale) verevening.
- 4 Betere mogelijkheden voor programmagerichte in plaats van projectgerichte financiering van de herstructurering. De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de herstructurering kan daardoor dichterbij de gemeenten blijven liggen c.q. bij de in een ROB samenwerkende gemeenten.
- 5 Een en ander past in het streven naar verzakelijking van de bedrijventerreinenmarkt. ROB'en sorteren in zekere zin voor op een verzakelijkte bedrijventerreinenmarkt.

### Convenantsafspraken

- Gemeenten zorgen voor realisatie bedrijventerreinen en, als zij grondeigenaar zijn, voor op de markt brengen conform regionale planning en marktvrage.
- Gemeenten voeren herstructureringsprojecten uit.

De uitvoering van het bedrijventerreinenbeleid is volgens het convenant duidelijk een gemeentelijke verantwoordelijkheid. Eventuele rijks- en provinciale Wro-inpassingsplannen en -projectbesluiten zijn een uitzondering waarmee de convenantpartijen niet echt rekening houden.

De kernkeuze voor met name het (inter)gemeentelijk bedrijventerreinenbeleid zit hier met name in het punt waarover het convenant géén uitspraken doet: is het gewenst om de gemeentelijke uitvoeringsverantwoordelijkheid organisatorisch vorm te geven met een Regionaal Ontwikkelingsbedrijf (ROB)? De THB benadrukt de voordelen daarvan (zie tekst links). Het kabinet onderkent in zijn reactie op het THB-advies de voordelen van ROB'en voor het proces van herstructurering en de gezamenlijke financiering daarvan, maar vindt het in de eerste plaats een zaak voor de decentrale overheden om daar eventueel voor te kiezen.

De BWU beschouwt die keuze als een kernkeuze. De vervolgens te maken uitwerkingskeuzen (taken en bevoegdheden, participanten, juridische vorm) komen in par. 3.6 aan de orde.

## Praktijkvoorbeelden

### *Drie gemeenten samen in de B.V. Hattemberbroek*

*De drie gemeenten Hattem, Heerde en Oldebroek zijn een goed voorbeeld van intergemeentelijke samenwerking op het niveau van uitvoering. Zo ontwikkelen de drie gemeenten, verenigd in een ontwikkelingsmaatschappij B.V.*

*Hattemberbroek, samen het nieuwe bedrijventerrein Hattemberbroek in de oksel van de A50/A28. In de B.V. worden risico's en opbrengsten gedeeld.*

*De opbrengsten uit nieuwe gronduitgifte worden ingezet voor herstructurering van oude bedrijventerreinen en uitplaatsing van bedrijven. De grondpositie van de B.V. geeft grip en focus op de ontwikkeling. De praktische uitvoering ligt bij een projectbureau, bestaande uit 1,5 fte.*

### *Naast beleid ook uitvoering in de ROM-D*

*De Regionale Ontwikkelingsmaatschappij Drechtsteden (ROM-D) richt zich op het aantrekken en vestigen van bedrijven en daarnaast revitalisering van oude en het ontwikkelen en uitgeven van nieuwe bedrijventerreinen. ROM-D richt zich ook op het (her)ontwikkelen van (groot)schalige woningbouw al of niet in combinatie met bedrijventerrein, ecologische zones en/of recreatieve voorzieningen. Gekozen is voor een samenwerking van de Drechtsteden, de provincie Zuid-Holland, het Ontwikkelings- en Participatiebedrijf voor de Publieke sector (OPP) en het Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam (OBR). De beide ontwikkelingsbedrijven brengen hun specifieke kennis van de markt en (groot-schalige) revitalisering (en geld) in de ROM-D in.*

## Leer- en aandachtspunten

- a Het covenant legt de zorg voor de realisatie en het op de markt brengen van bedrijventerreinen bij gemeenten, “indien zij grondeigenaar zijn”. Echter, ook zonder grondeigendom kunnen gemeenten (mede) voor de uitvoering van een beleidsmatig gewenste (her)ontwikkeling verantwoordelijk zijn, namelijk wanneer een private grondeigenaar daartoe niet bereid of in staat is en derhalve grondverwerving of onteigening noodzakelijk is. Bij private (her)ontwikkeling heeft een gemeente bovendien een faciliterende taak, eventueel gepaard gaande met kostenverhaal (Grexxwet c.q. afdeling 6.4 van de Wro).

- b De verevenings- en financieringsvoordelen van een ROB doen zich alleen voor bij 'strategische' ROB'en. Dat zijn ROB'en met een 'strategische' projectenportefeuille, d.w.z. een portefeuille waarin alle belangrijke (her)ontwikkelingsopgaven in een bepaalde regio of op z'n minst uitgebalanceerde 'projectenveloppen' met zowel ontwikkelings- als herontwikkelingsopgaven zijn ondergebracht. Een meer faciliterend ROB, zonder strategische projectverantwoordelijkheid, kan nog steeds belangrijke, bedrijfsmatige voordelen hebben, maar zal geen rol kunnen spelen als vehikel voor verevening en programmafinanciering.
- c Het convenant zegt onder andere dat gemeenten, indien zij grondeigenaar zijn, ervoor zorgen dat bedrijventerreinen op de markt worden gebracht conform de regionale planning "en de vraag uit de markt". Dit laatste mag niet los worden gezien van de algemene afspraak dat de convenantpartijen de SER-ladder als uitgangspunt bij de uitvoering van het convenant zullen hanteren. Dat uitgangspunt vraagt een kritische begeleiding van 'de vraag uit de markt'; is nieuw bedrijventerrein echt nodig of kan vernieuwing van bestaand vastgoed uitkomst bieden? Een m.n. strategisch ROB zal overigens 'van nature' al oog hebben voor die vraag, maar als er geen ROB is, kan ook een (inter)gemeentelijk uitgifteprotocol de nodige waarborgen voor een 'SER-ladderproof' gronduitgiftebeleid bieden.
- d Wanneer samenwerkende gemeenten niet voor een ROB kiezen of hooguit voor een faciliterend ROB, kan het noodzakelijk zijn om de grondexploitaties van gemeentelijke projecten op een andere manier met elkaar te verknopen (bovenplanse verevening). Voor de noodzaak, wenselijkheid en mogelijkheden daarvan, zie par. 3.4.
- e De uitwerkingskeuzen met betrekking tot een ROB betreffen onder andere de participanten in zo'n bedrijf. Gezien de brede belangstelling voor publiekprivate samenwerking en de marktgerichte functie van bedrijventerreinen ligt participatie van private partijen misschien voor de hand. De THB heeft hierover echter op mededingings- en staatssteunrechtelijke gronden een genuanceerd oordeel gegeven. Uitgaande van dat

oordeel is publiekprivate samenwerking althans op regionaal niveau minder relevant als strategische keuzemogelijkheid. Voor een nadere beschouwing hierover zie par. 3.7.

## 2.4 Financiële keuzen bij herstructurering

### Convenantsafspraken

- Provinciale herstructureringsprogramma's geven een indicatief overzicht van geschatte kosten van herstructurering en van de financieringsopzet (opbrengsten, inverdieneffecten, grondprijsbeleid, regionale verevening, overheidsbijdragen en eventuele bijdragen derden).

Het THB-advies noemt vijf soorten dekkingsmiddelen voor de kosten van revitalisering en herprofilering van bedrijventerreinen (zie tabel 1). Daarvan geeft de THB voor Nederland als geheel bovendien een indicatief, kwantitatief beeld (kader geeft procentuele verdeling van de tot 2020 naar schatting benodigde investering van € 6,35 mrd voor ca. 15.800 ha revitalisering en herprofilering). De THB benadrukt echter de noodzaak van regionaal maatwerk, afgestemd op de regionale opgave en de regionale marktomstandigheden. De optelsom van regionale, financiële plaatjes zou echter, als het goed is, in de buurt van het landelijke beeld volgens de THB moeten komen.

**Tabel 1 Kostendekking revitalisering en herprofilering volgens THB**

	Dekkingsmiddel	Indicatie landelijke verdeling
A	Grondopbrengsten van heruitgeefbare, geherstructureerde bedrijfsgrond	30 %
B	Verevening van batige exploitatiesaldi van greenfields met tekorten op brownfields bij tot nu toe gangbare grondprijzen	8 %
C	Grondprijsverhoging greenfields, te verevenen met brownfields	15 %
D	Grondprijsverhoging brownfields, mogelijk geworden door grondprijsverhoging greenfields	3 %
E	Collectieve middelen (Rijk, provincies, gemeenten)	44 %

Op regionaal niveau moet dus een financieel kader voor de herstructurering van bedrijventerreinen worden bepaald, zoals het THB-advies dat landelijk heeft gedaan, maar dan afgestemd op de regionale situatie. Het convenant volstaat op dit punt met ‘agendering’ en noemt daarbij als extra dekkingsmiddel eventuele bijdragen van derden, bijvoorbeeld van private partijen. Het is aan provincies en regio’s om aan een en ander invulling te geven, ook kwantitatief. De provinciale herstructureringsprogramma’s moeten daar op grond van de convenantsafspraken een indicatief overzicht van geven, eventueel opgesplitst naar regio’s, maar in elk geval op provinciaal niveau.

### **Praktijkvoorbeelden**

#### ***Verdiene en investeren in Industrieschap Hattemberbroek***

*Bij de ontwikkeling van het regionaal bedrijventerrein Hattemberbroek hebben de gemeenten Hattem, Heerde en Oldebroek afgesproken dat ieder bedrijf dat op het nieuwe bedrijventerrein gevestigd wil zijn, de locatie die wordt achtergelaten aanbiedt aan de gemeente. Die kan bepalen of zij de locatie wil verwerven. Een aantal locaties zal in een woonlocatie getransformeerd kunnen worden. Via een herstructureringsfonds kan de eventuele meerwaarde daarvan worden gebruikt om herstructurering van bedrijventerreinen en landschappelijke inpassing van nieuwe te bekostigen.*

#### ***Groningen-Assen: nieuw kwaliteitsfonds voor bedrijventerreinen***

*Gemeenten in de regio Groningen-Assen – een samenwerking tussen 12 gemeenten en 2 provincies – maken afspraken over de uitgangspunten voor marktconforme grondprijzen, gekoppeld aan het investeren in kwaliteitsverbetering van bestaande en nieuwe bedrijventerreinen. Mogelijk extra opbrengsten uit de grondprijzen wil de regio inzetten voor een actieprogramma kwaliteitsverbetering bedrijventerreinen; een kwaliteitsfonds op regionaal of gemeentelijk niveau. Hiervoor volgt de regio – bekend om het sterke onderlinge vertrouwen en de goede samenwerking – een bottom-up aanpak. Twee onderdelen staan hierbij centraal: het opstellen van een regionaal herstructureringsprogramma en het opstellen van een programma om de levenscyclus van bedrijventerreinen te verlengen.*

***Innovatief Fonds Transformatierechten in Gooi- en Vechtstreek***

*De gemeenten in de Gooi- en Vechtstreek richtten samen een fonds op – het Fonds Transformatierechten – waarin transformatie van bedrijventerreinen naar niet-bedrijfsgebonden functies gecompenseerd wordt met nieuwe hectares elders dan wel via een storting in het fonds. Dit fonds wordt gebruikt voor herstructurering van bedrijventerreinen en aanleg van nieuwe werklandschappen. Doel is het behoud van het huidige areaal bedrijventerreinen (>500 hectare) en opbrengsten genereren voor de aanpak van 200 hectare veroudering. Het fonds is een innovatieve oplossing voor regio's waar amper nieuwe bedrijventerreinen zijn.*

***Revolving fund van € 44,5 miljoen in de BOM-BHB***

*De Brabantse Herstructureringsmaatschappij voor Bedrijventerreinen B.V. (BHB) is een financiële partner in de realisatiefase van herstructureringsprojecten. Er is een participatiefonds om de door provincie en gemeenten in Brabant gemaakte herstructureringsplannen ook daadwerkelijk tot uitvoering te brengen. De BHB richt zich op de herontwikkeling van privaat eigendom op bedrijventerreinen en betreft daar marktpartijen en gemeenten bij. In dit fonds is tot 2015 € 44,5 miljoen beschikbaar. De BHB is een samenwerkingsverband van de provincie Noord-Brabant en de Brabantse Ontwikkelingsmaatschappij (BOM). Het fonds heeft een revolverend karakter; de ingezette middelen moeten in beginsel worden terugverdiend. Bovendien levert de afdeling BOM Bedrijventerreinen proces- en projectmanagementcapaciteit (processturing) in herstructureringsprojecten. De LHB (Limburg) en HMO (Overijssel) zijn varianten op de BHB.*

**Leer- en aandachtspunten**

- a Het convenant legt de verantwoordelijkheid voor de financiële keuzen in feite op decentraal (provincie en/of regio) niveau. Als op dat niveau voor met name grondprijsbeleid en verevening onvoldoende draagvlak bestaat en als dat onvoldoende wordt gecompenseerd door bijdragen van derden of een verhoogde inzet van eigen middelen van gemeenten en provincies, zullen de overeengekomen herstructureringsambities niet kunnen worden waargemaakt. Dan zijn met name de provincies aan zet, zowel vanuit hun regietaak als vanwege de bestuurlijk-juridische (Wro en Wgr) en

financiële doorzettingsmiddelen waarover zij beschikken. Op deze laatste komt hoofdstuk 3 terug.

- b De idee van grondprijshoging komt voort uit het in THB-onderzoek<sup>6</sup> bevestigde beeld dat met name nieuwe, gemeentelijke bedrijventerreinen grosso modo onder de marktwaarde worden aangeboden. Dat is om zowel financiële als ruimtelijke redenen ('vlucht' naar nieuwe terreinen) ongewenst. De (extra) marge van een meer marktconform grondprijnsbeleid kan via verevening worden ingezet ter dekking van de herstructureringsopgave. Die verevening komt dan bovenop de verevening die in een aantal gevallen ook al bij het 'oude' grondprijnsbeleid mogelijk is.
- c Er zijn grenzen aan de mogelijkheden voor afspraken over grondprijzen, niet alleen vanwege de grenzen die de marktwaarde stelt, maar ook vanwege het gevaar van strijdigheid met het mededingingsrecht. Par. 3.3 gaat daar nader op in.
- d Voor vereveningsafspraken met private ontwikkelaars van nieuwe bedrijventerreinen biedt de Grexwet het wettelijk kader. Dat wettelijk kader heeft onmiskenbaar enige juridische beperkingen (zie par. 3.4), maar deze geven geen aanleiding om op voorhand van deze mogelijkheid af te zien. Bovendien moet worden bedacht dat de Grexwet en dus ook de beperkingen daarvan geen rol spelen bij verevening van gemeentelijke exploitaties. Die laatste vorm komt bij de ontwikkeling van bedrijven terreinen voorlopig nog veruit het meest voor.
- e De financiële keuzen bij herstructurering kunnen niet helemaal los worden gezien van de keuzen m.b.t. de uitvoeringsorganisatie. Een keuze voor strategische ROB'en levert immers de mogelijkheid van verevening via de bedrijfsbalans. Dat lijkt belangrijk eenvoudiger dan verevening van verschillende, op zichzelf staande grondexploitaties. Voor provincies kan dat aanleiding zijn om de vorming van strategische ROB'en via hun subsidie- en/of participatiebeleid te stimuleren. Het covenant laat de provincies daarvoor de ruimte.

<sup>6</sup> O.a. *Quick scan grondprijzen in de bedrijventerreinenmarkt*, Stec Groep, 2008.

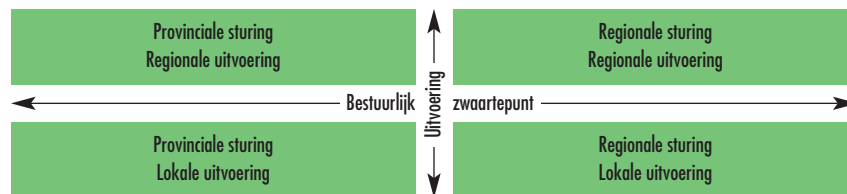


## 2.5 Alternatieve arrangementen

De kernkeuzen in de vorige paragrafen hadden betrekking op:



De combinatie van beide keuzemogelijkheden leidt tot de volgende alternatieve arrangementen:



### Convenantsafspraken

- Provincies zijn regisseur van provinciaal/interregionaal bedrijventerreinenbeleid.
- Gemeenten zijn initiator, opsteller en uitvoerder van het (inter)gemeente-

lijke regionale bedrijventerreinbeleid binnen regionale verbanden en binnen provinciale kaders.

De in de vorige paragrafen samengevatte afspraken maken al duidelijk dat het convenant de nodige ruimte biedt voor een gedifferentieerde uitwerking van de rolverdeling tussen provincies en (samenwerkende) gemeenten. Dat is met de bovenstaande, aan de considerans van het convenant ontleende bepalingen niet anders. De regiefunctie van de provincies heeft in de eerste plaats tot doel om de totstandkoming van ‘een’ adequate, regionale structuur te borgen, welke dan ook. Het is aan de regionale partijen – provincies én gemeenten – om daar samen een passende vorm aan te geven, ook voor wat betreft de schaal waarop de uitvoeringsorganisatie gestalte krijgt (regionaal of gemeentelijk). De voorgaande, strategische alternatieven geven de globale keuzerichtingen die in feite allemaal binnen het convenant passen.

Die globale keuzerichtingen zijn overigens op onderdelen in de voorgaande paragrafen al enigszins uitgewerkt. Een geïntegreerd overzicht van die uitwerking is als *bijlage C* in deze handreiking opgenomen.

## Praktijkvoorbeelden

### ***Gedifferentieerde opzet uitvoeringsorganisatie Haaglanden***

*Stadsgewest Haaglanden is een bestuurlijk samenwerkingsverband tussen negen gemeenten. Zes gemeenten vormen daarbinnen een apart samenwerkingsverband voor het opstellen van een regionale prioritering van de herstructureringsopgave, een ‘opknappagenda’ en investeringsstrategie. Op uitvoeringsniveau werken de gemeenten Rijswijk en Den Haag in het Industrieschap Plaspoelpolder samen aan het ontwikkelen en exploiteren van bedrijventerreinen. Het Industrieschap heeft een algemeen bestuur bestaande uit vier wethouders van de gemeente Rijswijk en drie wethouders van de gemeente Den Haag. Het dagelijks bestuur – twee wethouders van de gemeente Rijswijk en twee wethouders van de gemeente Den Haag – is de bestuurlijke opdrachtgever van het Industrieschap, de directie – een Rijswijkse en een Haagse directeur – is ambtelijk opdrachtgever. Bedrijventerrein Plaspoelpolder in Rijswijk (zie eerder kader) is mét Zichtenburg, Kerketuinen en Dekkershoek in*

*Den Haag pilotproject voor onder andere samenwerking met marktpartijen bij de herstructurering.*

### ***Regionale samenwerking volgens het Zeeuwse ingroeimodel***

*Anderhalf jaar geleden zijn de vijf Zeeuwse regio's – Schouwen-Duiveland, Tholen, De Bevelanden, Zeeuws-Vlaanderen en Walcheren – tegelijkertijd van start gegaan met het opstellen van een bedrijventerreinenprogramma waarin de planning van nieuwe bedrijventerreinen is afgestemd. De provincie Zeeland stelde het maken van een regioprogramma verplicht, de regio's kregen daarbij op hun beurt de nodige ondersteuning (kennisbijeenkomsten, handreiking, ondersteuning van extern bureau).*

*De bedrijventerreinenprogramma's zijn nu definitief en er zijn belangrijke resultaten geboekt. Het gaat niet (alleen) meer over hectares, maar ook over bijvoorbeeld samenhangend en vraaggericht bedrijventerreinenbeleid, herstructurering en grondprijzen. Bovendien zijn er betere overlegstructuren ontstaan rondom bedrijventerreinen. Gemeenten doen meer samen, hebben zicht op elkaars ontwikkelingen en spreken elkaar ook aan (informatie-uitwisseling). Daarnaast heeft de provincie een helder kader voor overleg met de regio's wanneer deze plannen hebben voor herstructurering of aanleg van nieuwe terreinen.*

### ***Naar een totaalvisie op bedrijventerrein in Noord-Holland-Noord***

*Gemeenten in de provincie Noord-Holland werkten tot voor kort via Regionale Economische Stimuleringsprogramma's (RES) samen met de provincie en het georganiseerd bedrijfsleven aan versterking van de regionale economie. In 2007 zijn de RES'en in Noord-Holland-Noord (Kop en Munt en Halter in Balans) opgegaan in het Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland-Noord. Het Ontwikkelingsbedrijf bevordert de ontwikkeling van bedrijventerreinen, glastuinbouw- en kantoorlocaties of neemt die zelf ter hand, eventueel samen met publieke of private partners die posities hebben op de geplande locaties (Distriport Noord-Holland en het Regionaal Havengebonden Bedrijventerrein in Anna Paulowna bijvoorbeeld, de laatste met OPP).*

*In RES-verband maakten de regio's in Noord-Holland-Noord al Regionale Bedrijventerreinenvisies. Deze waren erg kwantitatief van aard en gericht op*

*het verdelen van nieuwe hectares. De focus is nu verlegd. Onder aanvoering van het Ontwikkelingsbedrijf wordt momenteel door de gemeenten gewerkt aan een gezamenlijk herstructureringsprogramma. Ambtelijk en bestuurlijk is het Ontwikkelingsbedrijf al met de verschillende gemeenten in gesprek om nieuwe en oude bedrijventerreinen (in de toekomst) binnen Noord-Holland-Noord in samenhang met elkaar tot (her)ontwikkeling te brengen.*

### **Aandachtspunt**

Regionale afspraken over een strategisch perspectief in de geest van de voorgaande kernkeuzen en alternatieven is van groot belang voor een voorspoedige ontwikkeling van het regionaal bedrijventerreinenbeleid. Dat neemt niet weg dat er ruimte is voor een groeiproces, waarin de geschetste alternatieven slechts *voorlopige eindbeelden* zijn. Deze kunnen gaandeweg worden bijgesteld.



84

## 3 Uitwerking

3.1	Vorm en inhoud van plannen	54
3.2	Borging van de decentrale aanpak	58
3.3	Mogelijkheden en beperkingen van grondbeleid	64
3.4	Verevening en fondsvorming	68
3.5	Afdekking onrendabele top	73
3.6	Soorten ontwikkelingsbedrijven	78
3.7	Publiekprivate samenwerking	82
3.8	Duurzaam beheer bedrijventerreinen	84

### 3.1 Vorm en inhoud van plannen

Het convenant bevat afspraken over de opstelling van provinciale structuurvisies en herstructureringsprogramma's. De Wro kent echter integrale én sectorale structuurvisies en ook nog (inter)gemeentelijke structuurvisies. Hoe daarmee om te gaan in dit kader? Welke vorm en inhoud zouden structuurvisies bovendien in verband met het bedrijventerreinenbeleid moeten krijgen? Wat zijn verder de status en het karakter van de provinciale herstructureringsprogramma's? Wat is tenslotte de rol van andere, niet in het convenant genoemde plannen, zoals het tot voor kort in het kader van het rijkssubsidiebeleid (Topperregeling) vereiste masterplan? Deze paragraaf gaat op deze vragen in en brengt de belangrijkste keuzemogelijkheden in beeld.

#### Structuurvisies

De Wro kent voor zowel het (inter)gemeentelijk als het provinciaal niveau twee soorten structuurvisies:

- 1 verplichte structuurvisies over “de hoofdzaken van het te voeren ruimtelijk beleid”, “de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling van het (plan)gebied” en over de wijze waarop gemeenteraden en provinciale staten “zich voorstellen die voorgenomen ontwikkeling te doen verwezenlijken”. Naar hun aard gaat het hier dus om *integrale structuurvisies*. Het hele gebied van provincies en gemeenten moet door structuurvisies ‘gedekt’ zijn, maar dat mogen eventueel wel meerdere visies zijn, voor logisch begrensde delen van een provincie of gemeente.
- 2 facultatieve structuurvisies over de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling van “aspecten van het ruimtelijk beleid” en over de wijze waarop gemeenteraden en provinciale staten “zich voorstellen die voorgenomen ontwikkeling te doen verwezenlijken”. Naar hun aard gaat het hier meer om *sectorale structuurvisies*. De voorgenomen (her)ontwikkeling van bedrijventerreinen kan zo'n ruimtelijk beleidsaspect zijn. Sectorale structuurvisies hoeven op grond van de Wro niet provincie- of gemeentedeckend zijn.

In het convenant is afgesproken dat in elk geval de provincies hun bedrijventerreinenbeleid (w.o. hun visie op de (her)ontwikkeling van

bedrijventerreinen) in ‘een’ structuurvisie zullen vastleggen. Dat sluit de mogelijkheid van meerdere structuurvisies voor bijvoorbeeld de verschillende regio’s in een provincie niet uit. Provincies staan primair voor de keuze om de integrale danwel sectorale structuurvisievorm in te zetten. Bestuurlijk is die keuze overigens niet erg wezenlijk. Beide planfiguren stellen dezelfde eisen en bieden dezelfde mogelijkheden. De keuze zal dan ook voornamelijk een praktische zijn. Is er al een integrale structuurvisie (of eventueel meerdere) in voorbereiding, dan ligt ‘meeliften’ voor de hand, tenzij de integrale visie veel meer tijd kost dan met het oog op het bedrijventerreinenbeleid gewenst is. Zit een nieuwe integrale structuurvisie nog niet in de pijplijn, dan kan een sectorale structuurvisie een goede keuze zijn.

Op grond van de Wro moeten ook gemeenten een of meer structuurvisies maken, maar het convenant kent daaraan geen bijzondere betekenis toe in het kader van het bedrijventerreinenbeleid. Wel moeten regionaal samenwerkende gemeenten samen met de provincie(s) komen tot “een regionale planning inclusief fasering, segmentering en locatiekeuze voor nieuwe en te herstructureren bedrijventerreinen in hun regio”. Zij kunnen die in de vorm van een intergemeentelijke structuurvisie gieten (zie ook par. 2.2). Wanneer echter alleen de convenantsafspraken daarvoor de aanleiding is, ligt de keuze voor een sectorale structuurvisie meer voor de hand.

De Wro laat (samenwerkende) gemeenten en provincies vrijwel volledig vrij bij het bepalen van vorm en inhoud van structuurvisies. Het moet over hoofdlijnen gaan en de gedachte manier van realiseren moet worden aangegeven. Iets meer uitgewerkt zouden regionale en provinciale structuurvisies voor wat betreft het bedrijventerreinenbeleid met name de volgende elementen kunnen bevatten:

- a lange-termijnvisie op de gewenste ruimtelijke ontwikkeling(sstructuur).
- b regionale (her)ontwikkelingsopgave voor de middellange termijn:
  - rekening houdend met de SER-ladder;
  - kwantitatief (hoeveel, waar, met welke schaalgrootte en ruimte-intensiteit) én kwalitatief (segmentering, duurzaamheid, milieucategorieën, e.d.);
  - een en ander voor zover het regionaal/provinciaal belang dat rechtvaardigt.



- c een uitvoeringsstrategie met actieplan inzake bijvoorbeeld:
- voorgenomen uitwerkingsplannen;
  - uitwerking in bestemmings-/inpassingsplannen;
  - fasering/prioritering van de uitvoering;
  - uitvoeringsorganisatie;
  - gronduitgiftebeleid;
  - duurzaam terreinbeheer/parkmanagement;
  - financiële uitvoeringsstrategie, incl. grondprijnsbeleid en verevening;
  - regelgeving;
  - communicatie;
  - interbestuurlijke afspraken over één of meer van voorgaande punten.

Voor provinciale structuurvisies geldt in het bijzonder dat zij mede de beleidsmatige basis kunnen verschaffen voor de doorwerking van het provinciaal planologisch beleid op (inter)gemeentelijke niveau, bijvoorbeeld in de vorm van inhoudelijke hoofdlijnen van beleid en een visie op regionale aanpak (planning, grondbeleid, verevening) die als een soort programma van eisen kunnen gelden voor (de motivatie van) gemeentelijke plannen. De doorwerking zelf zal overigens gestalte moeten krijgen via de provinciale, ruimtelijke verordening en zonedig via provinciale aanwijzingen (zie verder par. 3.2).

### **Herstructureringsprogramma's**

De in het convenant afgesproken, provinciale herstructureringsprogramma's hebben op zichzelf geen wettelijke status, maar kunnen eventueel onderdeel zijn van de provinciale structuurvisie of in de uitvoeringsparagraaf daarvan verankerd worden als uitwerkingsactie. In het laatste geval geldt de structuurvisie als basis voor het herstructureringsprogramma en kan in de uitvoeringsparagraaf van de structuurvisie worden volstaan met het formuleren en uitwerken van de ruimtelijke kaders.

In bijlage 4 van het convenant (zie bijlage B van deze handreiking) zijn enkele afspraken over de minimaal vereiste onderdelen van provinciale herstructureringsprogramma's vastgelegd. Deze zijn overigens maar ten dele van inhoudelijke aard (omvang en locaties herstructurering t/m 2013 met bijbehorende, indicatieve financiële opzet). De overige eisen hebben

meer betrekking op 'hoe'-vragen over de programmatische aanpak van de herstructurering op provinciaal/regionaal niveau. Wat dat betreft kan er een zekere overlap zitten tussen de provinciale herstructureringsprogramma's en eventuele provinciale/regionale convenanten bedrijventerreinen (zie verder par. 3.2).

### Overige plannen

De planmatige uitwerking van het bedrijventerreinenbeleid krijgt op locatieniveau vaak gestalte in de vorm van een *masterplan*. Ook dit is geen wettelijk geregeld plan, maar in de inmiddels afgelopen Topperregeling<sup>7</sup> was het masterplan een subsidievoorwaarde, gericht op de ontwikkeling van een strategische visie op het te subsidiëren project in ruimere context (ruimtelijk, economisch en maatschappelijk). In de evaluatie van de Topperregeling<sup>8</sup> is gebleken dat het masterplan in veel gevallen meerwaarde heeft gehad als middel om het herstructureringsproces te structureren en te focussen. Door zijn vrije vorm en procedure is het een geschikte planfiguur voor de strategische fase op locatieniveau, waarin het ruimtelijk programma (incl. segmentering), de ruimtelijke structuur, de economische en markttechnische uitvoerbaarheid en de uitvoeringsplanning op hoofdlijnen aan de orde zijn. Een dergelijk masterplan kan geschikt zijn voor politiek-bestuurlijke principebesluiten en voor bijvoorbeeld intentie-overeenkomsten tussen de gemeente enerzijds en de regio, de provincie en eventueel marktpartijen anderzijds.

Een masterplan kan overigens ook een goede basis zijn voor juridisch meer bindende contractvorming en financiële afspraken (in regionaal verband, binnen een ROB of met Rijk en provincie als subsidiegever of participant) én voor juridisch en procedureel veel striktere planvormen, met name de Wro-planfiguren, te weten *gemeentelijke bestemmingsplannen, rijks- en provinciale inpassingsplannen en rijks-, provinciale en gemeentelijke projectbesluiten en exploitatieplannen*. Het voert te ver om op deze plaats in te gaan op de vorm- en procedure- eisen van al deze planfiguren, maar vroeg of laat is bij de (her)ontwikkeling van een bedrijventerrein in elk geval een bestemmings- of inpassingsplan aan de orde, eventueel vooraf gegaan door een projectbesluit.

<sup>7</sup> De Topperregeling was tot voor kort een specifieke bedrijventerreinensubsidieregeling van het ministerie van Economische Zaken (Staatsblad 2004, 629).

<sup>8</sup> *Topperregeling in de praktijk*, Nicis Instituut i.o.v. Ministerie van EZ, 2009.

In verband met de herstructurering van bedrijventerreinen vraagt één specifieke Wro-bepaling wél bijzondere aandacht, te weten de zogenaamde *moderniseringsbepaling* (Wro art. 3.5). Deze bepaalt dat in een bestemmingsplan gebieden kunnen worden aangewezen waarbinnen de daar aanwezige bouwwerken dienen te worden gemoderniseerd of vervangen door gelijksoortige bebouwing van gelijke of nagenoeg gelijke bouwmassa. Het belangrijkste rechtsgevolg daarvan is dat de gemeente bij het achterwege blijven van de verlangde modernisering of vervanging kan overgaan tot onteigening. De minister van VROM<sup>9</sup> heeft inmiddels bevestigd dat deze nieuwe, uit de vroegere Wet op de stads- en dorpsvernieuwing afkomstige bepaling ook van toepassing is op bedrijventerreinen. Hierin schuilt een in beginsel belangrijke mogelijkheid om de uitvoering van een herstructureringsplan zonodig af te dwingen.

---

### 3.2 Borging van de decentrale aanpak

**De samenwerkingsafspraken in het convenant zijn niet vrijblijvend, maar op zichzelf juridisch niet afdwingbaar. Cruciaal voor het succes van het convenant is het breed gedragen inzicht dat er dringend behoefte is aan een nieuw bedrijventerreinenbeleid. Daarnaast hebben echter met name de provincies vanuit hun regierol een bijzondere verantwoordelijkheid om de afspraken in het convenant te borgen en mag van de gemeenten worden verwacht dat zij ook elkaar zoveel mogelijk aan de gemaakte afspraken houden. Welke instrumenten staan provincies en gemeenten daarbij ter beschikking en hoe kunnen zij die inzetten? Deze paragraaf geeft antwoord op die vragen.**

Regionale samenwerking is een essentiële voorwaarde voor effectief bedrijventerreinenbeleid. Die samenwerking moet zowel in de sfeer van planning en programmering als bij de uitvoering aanmerkelijk verder gaan dan op dit moment, gemiddeld genomen, gebruikelijk is. Het ligt in de eerste plaats op de weg van de gemeenten om daartoe het initiatief te nemen. Als ‘regisseur’ kunnen de provincies daarin echter zonodig een stimulerende rol spelen met organisatorische en financiële faciliteiten,

<sup>9</sup> Tweede Kamer 2008-2009, 31253 nr. 8.

het inzichtelijk maken van de regionale beleidsopgave en zonodig door zelf initiatief te nemen. Lopende samenwerking kan door de provincies bovendien worden gestimuleerd door effectieve samenwerking financieel te belonen of door een naar aard en intensiteit nader te definiëren samenwerking als voorwaarde te stellen bij financiële ondersteuning van de herstructurering van bedrijventerreinen.

Het convenant gaat echter nog verder. De afspraak tot regionale (= intergemeentelijke) samenwerking is niet vrijblijvend. Wanneer effectieve samenwerking niet of niet op tijd van de grond komt, zijn met name de provincies niet alleen gelegitimeerd, maar op grond van hun regietaak zelfs gehouden om in te grijpen. De inzet moet natuurlijk zijn om het niet zo ver te laten komen, maar er mag geen twijfel over bestaan dat provincies zonodig daadwerkelijk tot ingrijpen bereid zijn. Dat vraagt een geloofwaardige voorbereiding van de mogelijkheden tot ingrijpen.

Hoe zouden provincies kunnen ingrijpen en hoe kunnen zij zich daarop voorbereiden? Er zijn verschillende mogelijkheden om de regionale aanpak meer of minder hard te borgen. De THB heeft deze al enigszins in kaart gebracht. Het navolgende biedt een samenvatting en verdieping daarvan.

### **Bestuurlijke borging**

Een lichte, maar als eerste wél meest voor de hand liggende wijze van borgen is het maken van provinciale of regionale afspraken, verankerd in een convenant. Het provinciale/regionale convenant kan globaal de volgende elementen bevatten:

- regionale uitwerking van de landelijke en provinciale opgave danwel organisatorische en procesafspraken die daartoe moeten leiden;
- algemene, door kwaliteitsoverwegingen (segmentering) en de SER-ladder ingegeven uitgangspunten van het gronduitgiftebeleid;
- regionale (principe)afspraken over de kernkeuzen zoals genoemd in hoofdstuk 2;
- organisatorische en procesgerichte vervolgaafspraken over de uitvoering van het provinciale/regionale convenant.

**‘SMART’** afspraken zijn .....

### **Specifiek**

Het doel wordt concreet benoemd.

### **Meetbaar**

Doelen zijn gekwantificeerd en dus meetbaar.

Afgesproken handelingen zijn controleerbaar.

### **Aanwijsbaar**

Het is duidelijk wie voor welke actie verantwoordelijk is.

### **Realistisch**

De doelen zijn weliswaar ambitieus, maar volgens de deelnemende personen/partijen wél (net) haalbaar.

### **Tijdsgebonden**

De doelen zijn aan een periode gebonden, met een expliciete begin- én einddatum.

Om als borgingsmiddel effectief te zijn moeten de bestuurlijke afspraken ‘SMART’ zijn (zie tekst links) en bestuurlijk ‘zwaar’, dus bij voorkeur gefiatteerd door de raden van de betrokken gemeenten en de Provinciale Staten van de eventueel als contractpartij deelnemende provincie(s). Bij grensoverschrijdende regio’s kunnen de betrokken provincies gezamenlijk participeren, maar in een précontractuele, interprovinciale afspraak kan ook één van de betrokken provincies als regionale gesprekspartner naar voren worden geschoven.

### **Planologische borging**

De regionale aanpak kan wat steviger geborgd worden met een gerichte inzet van het Wro-instrumentarium.

### **Intergemeentelijke structuurvisie**

Vanuit de primaire verantwoordelijkheid van gemeenten voor de totstandkoming van een effectieve regionale samenwerking valt dan als eerste te denken aan een op bedrijventerreinen gerichte, intergemeentelijke structuurvisie (Wro, art. 2.1 lid 2 en 3). Het landelijk convenant eist weliswaar niet zo’n structuurvisie, maar er staat gemeenten niets in de weg om daar uit eigen beweging voor te kiezen. Door het vrijwel ontbreken van inhoudelijke of procedurele eisen aan die planfiguur in de Wro kan de intergemeentelijke structuurvisie een aantrekkelijk middel zijn om de regionale planning meer status te geven en daarmee de regionale samenwerking meer bestuurlijke binding. Bovendien, hoewel de structuurvisie als zodanig geen rechtsgevolgen heeft, kan deze wel degelijk zijn invloed hebben op de vervolgplanning en wel vanwege de volgende punten:

- op grond van het algemene motiverings- en vertrouwensbeginsel zullen gemeenten hun vervolgstappen in het bedrijventerreinenbeleid moeten verantwoorden tegen de achtergrond van de intergemeentelijke structuurvisie;
- een intergemeentelijke structuurvisie kan worden gebruikt om er beleidsregels in de zin van de Awb (art. 1:3 lid 4) in vast te leggen<sup>10</sup>, waarmee bijvoorbeeld gemeenteraden bij de vaststelling van bestemmingsplannen of het nemen van projectbesluiten rekening moeten houden;
- intergemeentelijke structuurvisies zijn op grond van Wro art. 6.13 lid 7 nodig om bijdragen aan bijvoorbeeld een regionaal herstructureringsfonds

<sup>10</sup> Zie *Van WRO naar Wro*, par. 7.3, prof. mr. P.J.J. van Buuren e.a., 2008.

als bovenplanse kosten in de exploitatieplannen van nieuwe bedrijven terrein te kunnen opnemen;

- intergemeentelijke structuurvisies verschaffen op grond van Wro art. 6.24 lid 1 sub a een basis voor contractuele afspraken met private partijen over financiële bijdragen aan de herstructurering van bedrijventerreinen elders in de regio.

Stuk voor stuk kunnen deze punten bijdragen aan de binding aan en het borgen van regionale afspraken. Tezamen versterken zij bovendien de status van het regionale plan en daarmee het bestuurlijk commitment aan de regionale samenwerking.

### **Provinciaal-planologisch instrumentarium**

Planologische borging kan ook ‘verticaal’ vorm worden gegeven, met name door de provincies in de richting van gemeenten.

Opnieuw is de *structuurvisie*, nu de provinciale structuurvisie, daarvoor een belangrijk instrument. Ook dááaraan zijn weliswaar geen rechtsgevolgen verbonden, maar het kan door het inzichtelijk maken van de provinciale belangen wél een bestuurlijk belangrijke basis leggen voor afspraken van de provincie met (samenwerkende) gemeenten over een regionale aanpak.

Er zijn wél rechtsgevolgen verbonden aan de inzet van het provinciaal-planologisch doorzettingsinstrumentarium. Het gaat dan met name om de *proactieve* (Wro art. 4.2 lid 1) en de *reactieve* (Wro art. 3.8 lid 6) *aanwijzing* en de provinciale, ruimtelijke *verordening* (Wro art. 4.1).

De aanwijzingsinstrumenten hebben de beperking dat zij locatiegericht zijn. Bij een regionale aanpak gaat het in het algemeen juist om de samenhang tussen verschillende locaties. Daarom zal toepassing van de provinciale verordening vaak meer voor de hand liggen. In deze verordening kan worden geregeld dat bestemmingsplannen voor nieuwe bedrijventerreinen alleen tot stand kunnen komen mits de toelichting een verantwoording van het plan geeft in het licht van de regionale behoefte aan bedrijventerreinen en van de mogelijkheden om door herstructurering in de behoefte te voorzien.

De aanwijzingsinstrumenten komen overigens wél in beeld wanneer een provincie ervoor kiest om het belang van een regionaal samenhangende (her)ontwikkeling van bedrijventerreinen zodanig concreet in de provinciale structuurvisie uit te werken, dat duidelijk is in welke situaties en/of onder welke omstandigheden de provincie op locatieniveau met toepassing van haar aanwijzingsinstrumentarium zal ingrijpen.

Bij dit alles moet worden bedacht dat regionale samenwerking als zodanig niet met het provinciaal-planologisch doorzettingsinstrumentarium kan worden afgedwongen, maar slechts indirect kan worden bevorderd. Het ultieme middel om een regionale aanpak van de (her)ontwikkeling van bedrijventerreinen planologisch te borgen is dan ook het in feite aan de gemeentelijk-planologische verantwoordelijkheid onttrekken van die (her)ontwikkeling. Dat zou, in elk geval in theorie, mogelijk zijn door de bestemmingsplanbevoegdheid naar het provinciale niveau te tillen. In Wro-termen gaat het dan om provinciale *'inpassingsplannen'*. Deze zouden kunnen worden ingezet voor regionale clusters van (belangrijkste) bedrijventerreinen. In de praktijk zullen gemeenten en provincies het echter naar verwachting niet snel tot deze vergaande constructie laten komen.

### **Financiële borging**

Provincies zullen zelf trouwens eerder aan sturingsmogelijkheden in de financiële sfeer denken. Die zijn veel minder aan wettelijke bepalingen onderworpen. Niet voor niets heeft de THB gepleit voor de inzet van een mix van planologische én financiële instrumenten. Belangrijk is dan natuurlijk wel dat die financiële instrumenten sturend worden ingezet. Het gaat dan met name om de inzet van collectieve middelen ter medebekostiging van de herstructureringsopgave. De basis voor een sturende inzet daarvan kan worden gelegd in de regionale afsprakenkaders (het eerder genoemde, regionale convenant) en in provinciale subsidie- en/of participatieregelingen (zie verder par. 3.5). Subsidies, participaties e.d. kunnen daarin afhankelijk worden gesteld van de totstandkoming van regionale afspraken over onder andere de koppeling van nieuwe aan de herstructurering van verouderde bedrijventerreinen, ook in financiële zin. Ook hiervoor geldt overigens dat een regionale aanpak er niet direct mee

kan worden afgedwongen. Een heldere bestuurlijke lijn, vertaald in een consequente en vasthoudende inzet van planologische én financiële instrumenten zal echter uiteindelijk ook aarzelende gemeenten over de streep kunnen trekken.

### **Bestuurlijk-organisatorische borging**

Het meest directe en bestuurlijk-juridisch wellicht best verdedigbare instrument om aarzelende gemeenten over de streep te trekken en daarbij ook de aard van die samenwerking te kunnen bepalen, is te vinden in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). De Wgr (art. 99 en 100) biedt gedeputeerde staten de mogelijkheid om op verzoek van een of meer gemeenten een samenwerkingsregio aan te wijzen en desnoods tot oplegging van een gemeenschappelijke regeling over te gaan. Er moet dan wel sprake zijn van een “zwaarwegend openbaar belang”. Dat belang zal al kunnen blijken uit de provinciale structuurvisie, omdat de provincies op grond van het convenant daarin regionale samenwerking als provinciaal belang moeten opnemen.

De Wgr stelt geen enkele beperking aan de aard van de op te leggen samenwerking. Deze zou bijvoorbeeld betrekking kunnen hebben op grondprijsbeleid en verevening in het kader van het bedrijventerreinenbeleid. De enige voorwaarde, naast het zwaarwegend openbaar belang, is dat tenminste één gemeente om de verplichting tot samenwerking vraagt. Uit draagvlakoverwegingen zullen gedeputeerde staten in de praktijk overigens de steun van een belangrijk deel van de gemeenten willen hebben, maar ook dáármee zullen patstellingen in intergemeentelijke pogingen tot samenwerking zeer wel kunnen worden doorbroken.

Het voorgaande ligt overigens voor Wgr-plusregio's in die zin anders dat die regio's reeds als zodanig zijn aangewezen en dat de “behartiging van de economische ontwikkeling van de plusregio”, waaronder het bedrijventerreinenbeleid en het o.a. daarop betrekking hebbende grondbeleid, al tot de wettelijk geregelde kerntaken en -bevoegdheden van die regio's behoren (Wgr art. 118 en 119). Alleen in de concretisering daarvan zijn bestuurlijke keuzen aan de orde die de effectiviteit van de samenwerking mede bepalen. Hoewel ook hier gedeputeerde staten op grond van art. 99



en 100 de ‘helpende hand’ kunnen bieden, zal in de praktijk niet snel van die mogelijkheid gebruik hoeven te worden gemaakt.

---

### 3.3 Mogelijkheden en beperkingen van grondbeleid

**Nieuwe bedrijfsgrond is in Nederland in het algemeen relatief goedkoop en ook de ruimtelijke eisen aan bedrijvenontwikkeling op nieuwe terreinen zijn veelal zo laag dat herstructurering weinig kans krijgt of relatief zeer duur is. De sleutel voor vernieuwing van het bedrijventerreinenbeleid zit voor een belangrijk deel dan ook in het grondbeleid. Deze paragraaf gaat in op verschillende aspecten van het grondbeleid in relatie tot het bedrijventerreinenbeleid.**

#### **Actief en faciliterend grondbeleid**

Van actief grondbeleid is sprake wanneer de overheid – in het algemeen gemeenten – zelf grond als bedrijventerrein ontwikkelt en exploiteert, zonodig na voorafgaande grondverwerving. De organisatie en financiële huishouding van actief grondbeleid wordt in veel gevallen vormgegeven in een gemeentelijk grondbedrijf.

Van faciliterend grondbeleid is sprake wanneer private partijen ontwikkeling en exploitatie van een bedrijventerrein (eventueel inclusief bebouwing) voor hun rekening nemen en de overheid c.q. gemeenten die ontwikkeling en exploitatie slechts faciliteren op basis van hun specifieke, publiekrechtelijke verantwoordelijkheden (planologisch, infrastructureel, enzovoort).

Doordat de ontwikkeling van bedrijventerreinen vaak is gebruikt als middel om bedrijven aan te trekken, is een groot deel van de bestaande bedrijventerreinen in actief grondbeleid ontwikkeld en is het aanbod van bedrijventerreinen voor een belangrijk deel een overheidsaangelegenheid. Het vervolg van deze paragraaf neemt die situatie dan ook als vertrekpunt en is op onderdelen ook alleen relevant in die situatie.

Dat neemt niet weg dat landelijk juist een beleid wordt ontwikkeld om de rol van private partijen bij de ontwikkeling en exploitatie van bedrijventerreinen gaandeweg te vergroten. Dat past in het streven naar ‘verzakelijking’ van de bedrijventerreinenmarkt. Verzakelijking en de daarvoor in zekere mate vereiste schaarste aan bedrijventerreinen moeten ertoe leiden dat herstructurering van bedrijventerreinen op den duur – gedacht wordt aan omstreeks 2020 – tot de normale, marktgestuurde levenscyclus van bedrijventerreinen gaat behoren. Dat moet een halt toeroepen aan voortgaande verrommeling en inefficiënt ruimtegebruik en moet de onder de huidige marktverhoudingen noodzakelijke inzet van overheidsgeld voor herstructurering op den duur overbodig maken. Het past in dit streven naar verzakelijking om waar mogelijk te kiezen voor een faciliterend grondbeleid bij bedrijventerreinontwikkeling.

### **Doelen van grondprijnsbeleid**

In elk geval bij actief grondbeleid is *grondprijnsbeleid* aan de orde. In het kader van het bedrijventerreinenbeleid kan grondprijnsbeleid vooral de volgende doelen hebben:

- a bevorderen economische ontwikkeling;
- b dekken grondontwikkelingskosten;
- c genereren inkomsten voor andere overheidsdoelen;
- d bevorderen beleidsmatig gewenste vestigingsplaatskeuzen;
- e bevorderen verzakelijking bedrijventerreinenmarkt.

Onderzoek<sup>11</sup> maakt duidelijk dat de waarde van grondprijnsbeleid als economisch stimuleringsmiddel wordt overschat. Grondprijzen bepalen vestigingsplaatskeuzen slechts in beperkte mate en bedrijfsvestiging is voor een belangrijk deel louter verplaatsing van bestaande activiteiten. Grondprijnsconcurrentie is bovendien één van de belangrijkste, verklarende factoren voor de bedrijventerreinenproblematiek. De aan het convenant ten grondslag liggende strategie komt in feite neer op het loslaten van grondprijnsbeleid als economisch stimuleringsmiddel. Grondprijzen moeten tenminste de ontwikkelingskosten dekken. Voor zover de waarde van het op een bedrijventerrein te ontwikkelen vastgoed winstpotentie creëert, is het bovendien gewenst om die te incasseren en te gebruiken voor herstructurering van bestaande bedrijventerreinen en voor een hogere kwaliteit van

<sup>11</sup> o.a. *Quick scan grondprijzen in de bedrijventerreinenmarkt*, Stec Groep, 2008.

nieuwe bedrijventerreinen, ook gedurende de beheersfase van die terreinen. De verwachting is dat daarmee indirect ook wordt bijgedragen aan ‘SER-ladderproof’ vestigingsplaatskeuzen én aan verzakelijking van de bedrijventerreinenmarkt.

### **Grondprijsbeleid en mededinging**

Het loslaten van grondprijsbeleid als economisch stimuleringsmiddel en het doelgericht benutten van winstpotentie is niet goed voorstelbaar zonder regionale coördinatie. Die coördinatie moet echter wel binnen de grenzen van het mededingingsrecht blijven. De bekende uitspraak van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) uit 2004 over grondprijsbeleid in Twente rechtvaardigt misschien enig optimisme op dit punt, maar biedt nog onvoldoende zekerheid.

Daarom is ten behoeve van de BWU een nadere verkenning gedaan. Deze heeft geleid tot het als *bijlage D* bijgevoegde verslag van een workshop over regionale prijscoördinatie bedrijventerreinen. De conclusie daarvan is dat onderlinge afspraken van gemeenten over grondprijzen (incl. grondprijsverhogingen) bij rechterlijke toetsing waarschijnlijk niet overeind zouden blijven. Kansrijker zijn onderlinge afspraken over de toepassing van een *grondprijsmethodiek*, waarmee eveneens een ongezonde prijsconcurrentie zou kunnen worden voorkomen. Bij de hiervoor geformuleerde doelen van grondprijsbeleid moet dan met name gedacht worden aan een residuele grondwaardemethodiek<sup>12</sup>. Bij gebrek aan relevante jurisprudentie zouden regionale afspraken daarover overigens nog steeds enigszins kwetsbaar kunnen zijn.

Juridisch ‘veiliger’ is het dan ook om coördinatie van grondprijsbeleid uit de sfeer van afspraken tussen gemeenten als ‘ondernemer’ te halen.

- Daarvoor bestaan naar voorlopig inzicht de volgende drie mogelijkheden:
- ‘soft law’: het gebruik van een residuele waarderingsmethode zou kunnen worden aanbevolen door het Rijk, het IPO en/of de VNG, bijvoorbeeld via een convenant;
  - het creëren van een gemeenschappelijk vehikel dat de zeggenschap over de grondexploitatie van gemeenten overneemt (bijvoorbeeld een ROB) en afspraken over gemeentelijk grondprijsbeleid overbodig maakt;

<sup>12</sup> Zie voor nadere uiteenzetting van methoden en de toepassing daarvan bij bedrijventerreinen en de complicaties ervan: “Quickscan grondprijzen in de bedrijventerreinenmarkt”, Stec Groep i.o.v. THB, aug. 2008 (bijlage bij THB-advies).

- het inbouwen van prikkels voor marktconform grondprijnsbeleid van gemeenten in de berekening van en/of de voorwaarden voor provinciale, financiële bijdragen aan regionale herstructureringsprogramma's.

### **Verkoop of erfpacht?**

Herstructurering vraagt afspraken met belanghebbende eigenaren en bedrijven en zonodig publieke zeggenschap over private eigendommen. In verband met dit laatste ligt wellicht de vraag voor de hand of uitgifte van bedrijfsgrond in erfpacht niet de voorkeur verdient boven verkoop. In THB-onderzoek<sup>13</sup> is al op die vraag ingegaan. De conclusie daarvan was dat er met het oog op eventuele onteigening ten behoeve van herstructurering waarschijnlijk weinig winst valt te behalen met de uitgifte in erfpacht, omdat 'privaatrechtelijke onteigening' met een beroep op het algemeen belang de rechterlijke toets der kritiek waarschijnlijk niet zou doorstaan vanwege de beschikbaarheid van het publiekrechtelijk alternatief van de Onteigeningswet. Zou die toets wél positief uitpakken, dan zou waarschijnlijk aan vergelijkbare zorgvuldigheidseisen als in de Onteigeningswet moeten worden voldaan, waardoor het privaatrechtelijke spoor weinig voordeel zou bieden.

Daaraan kan worden toegevoegd dat de moderniseringsbepaling van de Wro inmiddels een passende onteigeningstitel biedt, zodat de publiekrechtelijke weg inderdaad openstaat (zie verder par. 3.1).

De THB wijst er in zijn advies op dat erfpacht en ook opstalrecht bij bedrijventerreinen mogelijk wél in een heel ander opzicht voordeel bieden boven verkoop. Erfpacht en opstalrecht leiden immers tot een duurzame relatie tussen terreineigenaar (veelal de gemeente) en bedrijven en een gezamenlijk belang bij waardegroei. Daardoor is er geregeld aanleiding om met elkaar om de tafel te gaan zitten en de toekomst van een bedrijventerrein of een bedrijfscomplex aan de orde te stellen. Dit kan een welkome opstap zijn voor duurzaam gebiedsmanagement.

### **Sturen met grondbeleid**

Grondbeleid gaat niet alleen over geld en de daarvoor te leveren grond en voorzieningen, maar ook over de voorwaarden waaronder grond wordt

<sup>13</sup> *Paper over de mogelijkheden van planologische sturing en grondbeleid bij de (her)ontwikkeling van bedrijventerreinen*, A.G. Bregman, 2008.

uitgegeven en in gebruik kan worden genomen. Die voorwaarden kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op:

- segmentering van het bedrijventerrein;
- toepassing van de SER-ladder bij de gronduitgifte (eventueel uit te werken in een protocol);
- kwalitatieve inrichtingseisen (bebouwingsdichtheid, beeldkwaliteit, parkeren, enz.);
- deelname aan parkmanagement, met kettingbedingen ook ‘door te geven’ aan rechtsopvolgers<sup>14</sup>.

Omdat het hier meestal zal gaan om voorwaarden vanuit een publiekbelang, ligt het voor de hand om daarvoor in de eerste plaats publiekrechtelijk en financieel instrumentarium te gebruiken. Ter meerdere zekerheid en als sluitstuk kan sturing via grondverkoopvoorwaarden echter zeer welkom zijn.

### 3.4 Verevening en fondsvorming

**Verevening van de exploitatie van nieuwe en te herstructureren, verouderde bedrijventerreinen kan een belangrijke bijdrage leveren aan de bekostiging van de herstructureringsopgave. Het is dan ook zaak om die optie bij de uitwerking van de provinciale programma’s serieus te onderzoeken. Bovendien zal, vanwege de beperkte ervaring daarmee, goed moeten worden nagedacht over de praktische en juridische vormgeving van verevening. Op dat punt zijn er nog verschillende varianten mogelijk. Deze paragraaf gaat daarop in en legt een verband met fondsvorming.**

Het covenant volstaat met ‘agendering’ van verevening als aandachtspunt voor de provinciale herstructureringsprogramma’s (zie bijlage 4 van het covenant). In par. 2.4 kwam het financiële belang van verevening echter duidelijk naar voren. Voor Nederland als geheel schatte de THB die bijdrage op bijna een kwart van de totale herstructureringskosten en zelfs bijna een derde van de onrendabele top van de herstructurering (zie verder

<sup>14</sup> zie ook Publiek-private samenwerking bij de ruimtelijke inrichting en haar beheer, A.G. Bregman en R.W.J.J. de Win, Bouwrecht Monografie nr. 26, Kluwer 2000.

par. 3.5). Die bijdrage kan door uiteenlopende marktomstandigheden weliswaar per regio verschillen, maar dat doet niet af aan het belang van deze dekkingsoptie, waarvoor ook niet eenvoudig een alternatief te vinden zal zijn.

### **Verevening publieke exploitaties**

Juridisch het eenvoudigst is verevening op basis van bijdragen uit publieke grondexploitaties met een waardesurplus. Dat zijn in de praktijk met name exploitaties van nieuwe, (inter)gemeentelijke bedrijventerreinen.

Gemeenten zijn vrij om daarover met elkaar afspraken te maken.

Dat private exploitaties met een ‘plus’ daarbij, behoudens vrijwillige afspraken daarover (zie hierna), buiten schot blijven, is politiek-bestuurlijk ongetwijfeld een bezwaar, maar overkomelijk wanneer die exploitaties een relatief klein deel van het regionale terreinaanbod uitmaken.

Lastiger is het wanneer niet alle betrokken gemeenten naar evenredigheid aan een vereveningsarrangement willen meedoen. Hier geldt hetzelfde als wat feitelijk al in paragraaf 3.2 is opgemerkt over het borgen van regionale samenwerking: er zijn verschillende instrumenten die daaraan kunnen bijdragen, maar geen enkel instrument is ‘waterdicht’ en als dat wél zo is, behoort het niet tot het gangbare, bestuurlijke repertoire. Een krachtige, (inter)gemeentelijke, bestuurlijke motor en een zonodig eveneens krachtige provinciale regie zijn dan ook onmisbaar.

### **Verevening met behulp van de Grex-wet**

Voor vereveningsbijdragen vanuit private gebiedsexploitaties biedt de Grex-wet (= afdeling 6.4 “grondexploitatie” van de Wro) in beginsel het kader. Binnen dat kader zijn twee typen bijdragen met het karakter van verevening mogelijk:

- 1 vrijwillig overeen te komen bijdragen aan “ruimtelijke ontwikkelingen” (Wro art. 6.24), met een vastgestelde structuurvisie als basis. De herstructurering van een of meer bedrijventerreinen in een daartoe in de structuurvisie aan te geven regio kan zo’n ‘ruimtelijke ontwikkeling’ zijn.
- 2 verplichte bijdragen aan “*bovenplanse kosten*” (Wro art. 6.13). Dat zijn kosten die weliswaar deel uitmaken van het exploitatieplan voor bijvoorbeeld een nieuw bedrijventerrein, maar betrekking hebben op kosten in

een ruimer gebied, bijvoorbeeld de kosten van een herstructureringsplan elders. Voorwaarde is, dat de gebiedsexploitatie er profijt van heeft<sup>15</sup> en dat de bovenplanse kosten in een exploitatieplan worden opgenomen in de vorm van een “fondsbijdrage”. In een structuurvisie moet bovendien worden aangegeven hoe de fondsmiddelen besteed zullen gaan worden. De exploitatiekosten, waaronder de bovenplanse kosten, kunnen op private partijen worden ‘verhaald’ bij de afgifte van een bouwvergunning óf op basis van een overeenkomst tussen gemeente en private partij(en).

Bij vereveningsbijdragen onder de noemer ‘ruimtelijke ontwikkelingen’ past de kanttkening dat deze weliswaar ‘vrijwillige’ overeenstemming met private partijen vragen, maar dat daarop wel enige druk kan worden gezet. Wanneer een ‘vrijwillige’ (anterieure) overeenkomst niet haalbaar is, kan een gemeente immers afzien van planologische medewerking<sup>16</sup>.

Bij vereveningsbijdragen in de vorm van ‘bovenplanse kosten’ van herstructurering elders past de kanttkening dat een nieuw bedrijventerrein dan wel profijt van die herstructurering moet hebben. Het zal vaak niet meevallen om zo’n profijt aannemelijk te maken, al is het ook niet helemaal uitgesloten, bijvoorbeeld in een situatie waarin het nieuwe terrein (mede) tot doel heeft om ‘schuifruimte’ voor de herstructurering van oude terreinen te creëren. De praktijk zal moeten uitwijzen in hoeverre profijt met een dergelijke redenering valt hard te maken.

### **Balansverevening**

Van balansverevening is sprake wanneer de verevening plaatsvindt via de ‘balans’ van een grond- of ontwikkelingsbedrijf dat verschillende locaties, bijvoorbeeld nieuwe én te herstructureren bedrijventerreinen, met uiteenlopende rendementen in (her)ontwikkeling heeft. Bij gemeentelijke grondbedrijven is dat normale praktijk, maar dat geldt niet voor het regionale niveau. ROB’en met een strategische portefeuille zijn echter zeer geschikt voor balansverevening op regionaal niveau.

### **Sectorale of intersectorale verevening**

De herstructureringsopgave volgens het convenant heeft betrekking op met name revitalisering en herprofilering van bedrijventerreinen. Transfor-

<sup>15</sup> Er is onder juristen nog wel discussie over de vraag of de kostenverhaalscriteria profijt en toerekenbaarheid inderdaad ook op bovenplanse verevening van toepassing zijn.

<sup>16</sup> Voor verdere achtergrondinformatie wordt verwezen naar:  
1. de reactie van het Kabinet van 19 juni 2009 (Kamerstuk 2009, 29.435, nr. 238) op het advies van de VROM raad “Grond voor kwaliteit, voorstellen voor verbetering van overheidsregie op (bin-nen)stedelijke ontwikkeling”.  
2. Dr. J.W. van Zundert, “De structuurvisie in de Wro”, Bouw. Nr. 101, nr. 7 juli 2008, blz. 470-478.

matie, waarbij de economische functie van een bedrijventerrein verdwijnt en wordt vervangen door bijvoorbeeld een woonfunctie, kan wel gepaard gaan met de ontwikkeling van vervangende bedrijventerreinen, maar leidt op zichzelf niet tot revitalisering of herprofilering. De THB is er in zijn analyses vanuit gegaan dat transformatie in het algemeen ook financieel geen bijdrage kan leveren aan de herstructureringsopgave. Verevening is in de THB-visie dan ook een sectorale verevening, waarbij verevend wordt tussen de exploitaties van nieuwe en te herstructureren bedrijventerreinen.

In de praktijk kan het niettemin voorkomen dat de revitalisering of herprofilering van bedrijventerreinen onderdeel is van een bredere gebieds(her)ontwikkeling of van een complex van (her)ontwikkelingen met verschillende gebiedsfuncties. Verevening van de exploitaties daarvan heeft dan het karakter van *intersectorale verevening*. Voor de inhaalslag m.b.t. de revitalisering en herprofilering van bedrijventerreinen komen echter sectorale overheidsmiddelen beschikbaar. Bovendien zullen regionale afspraken over de verevening van de exploitaties van nieuwe en te herstructureren bedrijventerreinen in beginsel ook een sectoraal karakter hebben. Een en ander vraagt om een zodanige financiële opzet van intersectorale (clusters van) exploitaties dat daarmee aansluiting kan worden gevonden bij de verdeelsystematiek voor herstructureringsbijdragen.

### **Fondsvorming**

Bij verevening in zowel de publieke als de private sfeer hoort welhaast onvermijdelijk de vorming van een fonds of bestemmingsreserve.

Bij verevening in de vorm van toerekening van bovenplanse kosten is fondsvorming op grond van de Grex-wet zelfs verplicht. Los daarvan hebben fondsen ook belangrijke voordelen, te weten:

- een bufferfunctie in verband met de ongelijke kasstromen van herstructureringskosten en dekkingsmiddelen;
- meerjarige zekerheid over de beschikbaarheid van financiële bijdragen voor onrendabele herstructureringsprojecten;
- de mogelijkheid van bundeling van middelen uit verschillende bronnen (algemene middelen, reserves, vereveningen, etc.);
- een ruimer repertoire aan inzetmogelijkheden voor fondsmiddelen



- (naast subsidie bijvoorbeeld ook revolverende inzet door middel van al of niet laagrentende leningen, deelnames en garantstellingen);
- een functie als kapstok voor beheersorganisaties met deskundigheid op het gebied van vastgoed(her)ontwikkeling op de bedrijvenmarkt;
  - een duidelijk signaal van het belang van herstructurering van bedrijventerreinen.

Voor de schaal waarop fondsconstructies kunnen worden gevormd kan gedacht worden aan clusters van projecten ('projectenveloppen'), regio's, werkgebieden van ROB'en, provincies en Nederland al geheel. Het convenant doet hierover geen uitspraken en legt daarmee de verantwoordelijkheid voor de uitwerking van een financiële structuur in feite bij provincies en gemeenten. Vanwege de in het convenant afgesproken decentralisatie van rijksmiddelen voor de herstructurering van bedrijventerreinen naar de provincies, hebben de provincies hierin een bijzondere verantwoordelijkheid. De BWU kan zich voorstellen dat primair op dat niveau naar de wenselijkheid van fondsvorming gekeken wordt, maar dat sluit de uiteindelijke vorming van regionale fondsen niet uit. Juist op regionale schaal liggen er belangrijke mogelijkheden om de bundeling van middelen uit verschillende bronnen (w.o. verevening) gestalte te geven.

Provinciale en/of regionale fondsvorming sluit landelijke krachtenbundeling bij het fondsbeheer niet uit. Integendeel, een uitvoeringstechnisch gebundeld fondsbeheer kan belangrijke efficiencyvoordelen hebben, de inzet van beschikbare middelen flexibeler maken en bijdragen aan de opbouw van gemeenschappelijke expertise. Het Groenfonds, het Restauratiefonds en het Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederlandse gemeenten (SVn) laten zien dat hiermee belangrijke voordelen zijn te behalen, met behoud van de bestuurlijke verantwoordelijkheden op decentraal niveau. Daarmee dient zich een combinatiemodel aan met duidelijk herkenbare provinciale/regionale fondsen als frontoffice en bestuurlijke entiteit en een interprovinciale/-regionale back-office als faciliterend bureau. De BWU geeft zo'n combinatiemodel nadrukkelijk in overweging.

Overigens zijn fondsvorming en de vorming van ROB'en in zekere zin complementair of varianten op eenzelfde glijdende schaal. Deze moeten in de decentrale aanpak dan ook in samenhang worden gezien. De vorming van ROB'en beperkt de behoefte aan de expertise-functie van een fonds-bureau en leidt door de mogelijkheid van balansverevening waarschijnlijk tot een minder vergaande bundeling van financiële herstructureringsmiddelen in een fonds. Omgekeerd stelt een ROB een voor het werkgebied van dat ROB ingesteld fonds in staat om meer op (ROB-)programma-niveau gerichte sturing en financiering te bieden. De effectiviteit van het herstructureringsbeleid lijkt daarmee gediend.

---

### 3.5 Afdekking onrendabele top

**De meeste herstructureringsplannen hebben een aanzienlijke, onrendabele top, die slechts ten dele door grondprijsverhoging en verevening kan worden gedekt. Deze paragraaf gaat in op de wijze waarop het resttekort kan worden gedekt en op de afweging die ten aanzien van het maatschappelijk rendement van de tekortinvestering zal moeten worden gemaakt.**

Reeds vóór de huidige economische crisis was revitalisering en herprofilering van bedrijventerreinen onder de toen bestaande marktverhoudingen (grondaanbod, grondprijzen) en bij de gangbare kwaliteitseisen op uitleglocaties (m.n. wat betreft bebouwingsdichtheid) louter markt-economisch onrendabel, althans in bijna alle gevallen. Het is nog niet duidelijk hoe de herstructureringskansen zich onder invloed van de economische crisis ontwikkelen, maar veel eenvoudiger zal het er niet door worden.

Voorlopig, zolang het proces van verzakelijking van de bedrijventerreinenmarkt nog niet ver is voortgeschreden, zal herstructurering c.q. revitalisering en herprofilering van bedrijventerreinen dan ook een onrendabele top hebben. Vanuit maatschappelijke overwegingen is herstructurering in het algemeen zeer gewenst en misschien ook wel 'rendabel' te noemen, maar

het geld daarvoor zal voorlopig niet alleen uit de markt kunnen komen. De THB gaat uit van een gemiddeld tekort van € 230.000,-/ha bij revitalisering en van € 1,4 mln/ha bij zware revitalisering en herprofilering (prijspeil 2008). Dat maakt de herstructureringsopgave ook een forse financiële opgave. Grondprijsverhoging en verevening kunnen daarvan, landelijk gezien, naar schatting van de THB ongeveer een derde voor hun rekening nemen.

De overige tweederde moet van Rijk, provincies en gemeenten komen. Ook dáárvan geeft de THB een indicatief, landelijk beeld, dat grofweg neerkomt op een verdeling 45-35-20 over Rijk, provincies en gemeenten. Het gemeentelijk aandeel is relatief klein, omdat de THB er rekening mee houdt dat verevening ten koste van gemeentelijke winst op bedrijventerreinen gaat, zodat gemeenten langs de weg van verevening in feite ook al een financiële bijdrage moeten leveren. Uitgangspunt hierbij is dus dat die verevening er inderdaad komt.

### Rijksbijdrage

Het convenant geeft alleen van de financiële *rijks*inspanningen een kwantitatief beeld en wel voor de periode tot en met 2013. Ook voor de periode daarna, tot uiterlijk 2020, gaat het convenant uit van een financiële inzet van het Rijk, maar de omvang en de verdeling daarvan zullen pas in 2013 op basis van een evaluatie van de inhaalslag herstructurering tot dan worden bepaald.

De rijksmiddelen tot en met 2013 omvatten een totaalbedrag van ruim € 400 mln. Deze worden als volgt ingezet:

- 1 € 244 mln via bestaande, overwegend projectgerichte (subsidie)regelingen<sup>17</sup>,
- 2 € 52 mln via de inzet van FES-middelen<sup>18</sup> voor door het Rijk op voordracht van provincies en gemeenten samen geselecteerde herstructureringsprojecten van nationaal belang en
- 3 € 107,6 mln als decentralisatie-uitkering aan de provincies, bestemd voor de medefinanciering van provinciale/regionale herstructureringsprogramma's (budgettair min of meer een vervolg op de Topprojecten of 'Topper-regeling').

<sup>17</sup> Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO), de nationale cofinanciering EFRO, het Nota Ruimte budget, het budget bodemsanering en de Brede doeluitkering (BDU) economie in het kader van het Grote-stedenbeleid.

<sup>18</sup> Fonds Economische Structuurversterking.

Van deze laatste uitkering geeft bijlage 3 van het convenant een verdeling over de provincies, die gebaseerd is op het areaal bedrijventerreinen ouder dan 10 jaar. Deze uitkering wordt overigens pas uitbetaald als Rijk en provincie het eens zijn over het provinciaal herstructureringsprogramma.

### **Provinciale en gemeentelijke bijdragen**

Het convenant bevat geen cijfermatige afspraken over de provinciale en gemeentelijke bijdragen aan de herstructureringsopgave. Wel is afgesproken dat de inzet van financiële middelen zoveel mogelijk “ontschot”, dus zonder opsplitsing in allerlei thematische en/of territoriale deelbudgetten, én programmatisch zal plaatsvinden. De provinciale herstructureringsprogramma's bieden daarvoor het voor de hand liggend kader.

Deze programma's moeten volgens het convenant immers een (indicatief) totaalbeeld geven van zowel de kosten als de financiering van de herstructurering, inclusief de inzet van overheidsmiddelen. Daartoe moeten over de inzet van provinciale en gemeentelijke middelen per provincie en/of regio bestuurlijke afspraken worden gemaakt. Het eerder genoemde, provinciaal of regionaal convenant (zie par. 3.2) biedt daarvoor een passend kader.

Afhankelijk van de juridische status van het provinciaal/regionaal convenant kan het noodzakelijk zijn om de financiële verhoudingen tussen provincie en (samenwerkende) gemeenten verder te formaliseren. Afgezien van de uiteindelijk altijd noodzakelijke begrotingsbesluiten op zowel provinciaal als (inter)gemeentelijk niveau valt voor de juridische vorm daarvan te denken aan:

- provinciale regeling/verordening;
- publiekrechtelijke (Wgr) of privaatrechtelijke overeenkomsten;
- participatiebesluiten.

Financieel-technisch zullen de bijdragen veelal het karakter hebben van:

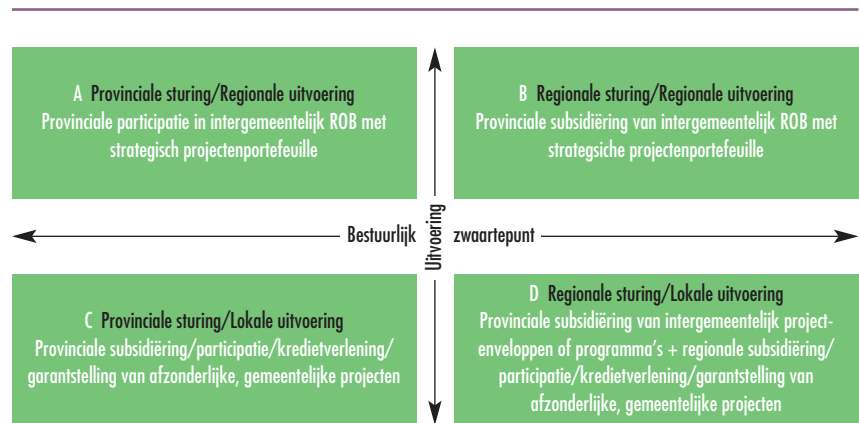
- bijdragen à fonds perdu (subsidies);
- participaties;
- kredietverlening;
- garantieverlening.

Het object van financiering zal in het algemeen kunnen zijn:

- individueel herstructureringsproject;
- regionale projectenveloppe of regionaal programma;
- regionale grondexploitatie (met name van een ROB of iets dergelijks).

De combinatie van deze keuzemogelijkheden levert een palet aan regionale, financiële arrangementen. Een uitputtende opsomming van mogelijkheden is niet goed doenlijk, maar de volgende figuur geeft enkele opties, passend bij de alternatieve arrangementen volgens par. 2.5:

**Figuur 1 Alternatieve, financiële arrangementen**



Bij de te maken keuzen zijn niet alleen bestuurlijke overwegingen aan de orde, maar ook:

- het belang van een effectieve en efficiënte uitvoeringsorganisatie,
- het risicodragend vermogen van de uitvoeringsorganisatie en
- de mogelijkheid om grondprijsbeleid en verevening als dekkingsmiddelen voor de herstructureringsopgave in te zetten.

Op grond van deze overwegingen dient optie C zo enigszins mogelijk vermeden te worden.

### **Rendementstoetsing herstructurering**

De onrendabele top van herstructureringsprojecten vraagt niet alleen om bestuurlijke en financiële arrangementen die in de dekking daarvan kunnen voorzien, maar ook om een bestuurlijke verantwoording van het maatschappelijk rendement van een eventuele publieke investering in die projecten. Een ‘gewone’ businesscase van een herstructureringsproject kan daar niet in voorzien, omdat de zogenaamde externe, maatschappelijke effecten van het project daarin niet kunnen worden meegenomen. Voor een enigszins rationele beoordeling van het maatschappelijk rendement van een project heb je dan ook een analyse-instrument nodig dat breder is dan een louter markt bepaalde businesscase of kostenbatenanalyse.

Gezien de daarmee al op vele beleidsterreinen (o.a. in het kader van het FES) opgedane ervaring ligt het voor de hand om in dit verband de toepassing van een maatschappelijke kostenbatenanalyse (mkba) te overwegen. Het voert te ver om op deze plaats de uitgebreide literatuur hierover samen te vatten. Volstaan wordt daarom met een verwijzing naar een recentelijk juist voor herstructurering en verduurzaming van bedrijventerreinen ontwikkelde handleiding mkba<sup>19</sup>.

Wellicht zijn ook andere instrumenten voor beleidsanalyse toepasbaar. Gegeven een op grond van landelijke analyses en bestuurlijke afspraken bepaald budget zou de beleidsanalyse zich ook kunnen richten op het systematisch prioriteren van projecten, waarbij ook maatschappelijke effecten een rol in de analyse kunnen spelen. Multicriteria-analyses zouden daarvoor een passend instrument kunnen zijn.

Tenslotte zou de ‘analyse’ natuurlijk ook kunnen worden overgelaten aan de ‘markt’ van projecteigenaren door het uitschrijven van tenders inzake financiële overheidsbijdragen en onder kwalitatieve herstructureringsvoorwaarden.

Wat daar ook van zij, de provinciale en regionale aanpak zal moeten voorzien in selectiemechanismen die het maatschappelijk rendement van projecten en een optimale besteding van beschikbare, publieke middelen borgen.

<sup>19</sup> Handleiding MKBA Duurzame bedrijventerreinen, CE Delft in opdracht van Provincie Zuid-Holland, mei 2009.

### 3.6 Soorten ontwikkelingsbedrijven

**ROB'en kunnen belangrijk bijdragen aan de gewenste vernieuwing van het bedrijventerreinenbeleid. Het is aan provincies en gemeenten om daar wel of niet toe te besluiten. Bij de vorming van ROB'en zijn er nog uitwerkingskeuzen te maken voor wat betreft de juridische vorm, de participanten en de taken en bevoegdheden. Deze paragraaf gaat in op die keuzen.**

In par. 2.3 is al aangegeven dat het wel of niet oprichten van een Regionaal Ontwikkelingsbedrijf (ROB) een kernkeuze is in de organisatie van de uitvoering van het bedrijventerreinenbeleid. De THB benadrukt de voordelen van ROB'en (zie kadertekst in par. 2.3), maar het convenant laat provincies en gemeenten vrij om deze wel of niet op te richten.

In par. 2.3 kwam ook al een eerste hoofdkeuze ten aanzien van de aard van een ROB aan de orde, te weten de keuze tussen een 'strategisch' en een 'facilitair' ROB met respectievelijk wél en geen strategische projectenportefeuille, dat wil zeggen een portefeuille met belangrijke projecten in de sfeer van zowel ontwikkeling als herstructurering van bedrijventerreinen, die balansverevening mogelijk maakt. Er zijn bij de eventuele oprichting van een ROB echter nog meer structuurkeuzen mogelijk.

#### **Juridische vorm**

Een belangrijke keuze bij de opzet van een ROB betreft de juridische vorm. Grofweg kan de ROB gestalte krijgen in de vorm van een:

- publiekrechtelijk samenwerkingsverband, met name een gemeenschappelijke regeling (GR);
- privaatrechtelijke samenwerkingsverband, zoals een NV of BV.

#### **Publiekrechtelijke vorm**

Een GR laat de bestuurlijke en politieke verantwoordelijkheid voor de uitvoering onverlet, maar tilt deze op intergemeentelijk of eventueel interbestuurlijk (incl. provincie) niveau. Voordeel daarvan is de directe, politiek-bestuurlijke aansturing daarvan. Keerzijde is het minder bedrijfsmatige karakter ervan en daardoor een gemiste kans voor een zakelijker en

slagvaardiger opereren op de bedrijventerreinenmarkt. Bij herstructurering weegt dat zwaar, gezien het organisatorisch en financieel complexe karakter van herstructurering en de noodzaak van financiële risico's. In de praktijk zal het takenpakket van een GR dan ook niet veel verder gaan dan planning en programmering, de grondbedrijfsfunctie en marketing.

### **Privaatrechtelijke vorm**

Voor een op uitvoering gericht ROB biedt de privaatrechtelijke vorm zoals een NV of BV dan ook interessanter mogelijkheden. Kijkende naar de huidige Nederlandse praktijk is met name de NV een veel voorkomende rechtsvorm voor een ontwikkelingsbedrijf. Belangrijke redenen om voor een NV te kiezen zijn:

- het streven om het ontwikkelingsbedrijf op afstand te plaatsen van gemeenten en provincie;
- de bedrijfsmatige aanpak (NV heeft o.a. een commercieel rendementsstreven) en uitstraling, en;
- de wens om de sturing van het bedrijf te koppelen aan het aandeel houderschap en risicodragende inzet.

Daarbij is 'transparantie' (o.a. van de bedrijfsresultaten) een van de belangrijkste argumenten om een ontwikkelingsbedrijf in NV-vorm te verkiezen boven een ontwikkelingsbedrijf in de BV-vorm. Daarentegen kan de BV-vorm voordelen hebben uit een oogpunt van beperking van financiële en bestuurlijke risicoaansprakelijkheid bij participatie in herstructurering.

### ***BOM Bedrijventerreinen BV en LIOF Bedrijventerreinen BV***

*Zowel de Brabantse Ontwikkelingsmaatschappij (BOM) als het Limburgs Ontwikkelingsbedrijf (LIOF) zijn NV's. Voor de herstructurering van bedrijventerreinen hebben beide organisaties gekozen voor de oprichting van een separate organisatie met rechtspersoonlijkheid die zich specifiek bezig houdt met de herstructurering van bedrijventerreinen, te weten de Brabantse Herstructureringsmaatschappij voor Bedrijventerreinen (BHB) en de Limburgse Herstructureringsmaatschappij voor Bedrijventerreinen (LHB). Voor een separate organisatie is gekozen om te voorkomen dat beide NV's en haar aandeelhouders uit hoofde van financiële en bestuurlijke risicotoedeling direct betrokken raken bij de uitvoering van herstructureringsprojecten.*



*Voor een (aparte) BV is daarnaast gekozen om de financiële en bestuurlijke risicoaansprakelijkheid te kunnen beheersen en om slagvaardiger te kunnen optreden (mogelijkheid voor samenwerking met private partijen). Daarnaast kan zo via het aandeelhouderschap – door zowel BOM resp. LIOF als Provincie Brabant resp. Limburg – invloed worden uitgeoefend op het beleid van de BV en de selectie van (herstructurerings)projecten.*

### **Participanten**

Met name een regionaal ROB met een open, (nog) niet strikt in termen van projectplanning gedefinieerde, ‘aanbestedingsrijpe’ opgave zal een publiek karakter moeten hebben. Samenwerking met marktpartijen op dat niveau geeft teveel complicaties in de sfeer van mededingingsrecht en staatssteun. Publiekprivate samenwerking op regionaal niveau is op z’n minst theoretisch wél denkbaar bij aanbesteedbare en dus redelijk uitgewerkte opgaven (projectenveloppen), maar vooralsnog ligt een publiek ROB het meest voor de hand (zie verder par. 3.7).

In zo’n publiek ROB kunnen zowel gemeenten als provincies participeren. Doorslaggevend daarbij zullen zijn de bestuurlijke ambities en verhoudingen, de opgaven waarvoor de verschillende overheden zich gesteld zien en hun risicodragend vermogen.

*Voorbeeld van een publiekprivaat ROB is de Regionale Ontwikkelingsmaatschappij Noordzeekanaalgebied (RON), waarin o.a. ABN AMRO en CORUS participeren. In de uitvoering van het beleid loopt deze ROB echter regelmatig tegen de staatssteunregels aan, bijvoorbeeld bij het aanvragen van subsidies voor herstructureringsprojecten.*

### **Taken en bevoegdheden**

Binnen de herstructurering en/of nieuwe ontwikkeling van bedrijventerreinen in een regio kan een ROB uiteenlopende functies vervullen. De belangrijkste zijn:

- de *plannings- en programmeringsfunctie*; het primaat ligt hier weliswaar bij provincies en (samenwerkende) gemeenten, maar in de uitwerking daarvan (fasering, segmentering) kan een ROB een rol spelen, zéker wanneer het een ROB met een strategische (her)ontwikkelingstaak betreft;

- de *marketing- en loketfunctie* oftewel het communiceren met de markt over ontwikkelingswensen en -kansen en over de potenties van het gebied (promotie/acquisitie);
- de *grondbedrijfsfunctie*; verwerving van gronden en van eventueel daarop aanwezige gebouwen, het tijdelijk beheer daarvan en het (her)inrichten en verkopen of verpachten daarvan met het oog op toekomstige gebruik; de grondbedrijfsfunctie van een ROB zal in veel gevallen complementair zijn aan die van gemeenten en eventueel provincies, maar volledige overdracht van de grondbedrijfsfunctie inzake bedrijventerreinen kan belangrijke voordelen hebben (balansverevening, risicospreiding, beperking intergemeentelijke concurrentie, gedifferentieerde segmentering, meer evenwicht in belang van ontwikkeling/uitgifte greenfields versus herontwikkeling brownfields, kwalitatief betere organisatie, enzovoort);
- de *(her)ontwikkelingsfunctie van vastgoed en bedrijventerreinen*; deze functie ligt in het verlengde van de grondbedrijfsfunctie, maar is nadrukkelijker gericht op herontwikkeling van bestaand vastgoed, eventueel in de voorfase van inschakeling van een projectontwikkelaar of ontwikkelingsconsortium; de meeste, bestaande ontwikkelingsbedrijven zijn op dit gebied nog niet zo actief;
- de *beheersfunctie*; die functie betreft in elk geval het tijdelijk beheer van gronden/gebouwen/locaties in de fase tussen verwerving en (her)ontwikkeling, maar ook na deze laatste kan een blijvende beheerstaak c.q. parkmanagement een ROB-verantwoordelijkheid zijn (zie verder par. 3.8).

Wanneer deze laatste functie gepaard gaat met een duurzame positie als grondeigenaar en uitgifte van grond in erfpacht (en eventueel verhuur van opstallen), verzekeren de partijen in de ROB zich niet alleen van een min of meer structurele geldstroom, die de regionaal samenwerkende gemeenten (vertegenwoordigd in de ROB) mede in kunnen zetten voor het verbeteren van de kwaliteit van de bestaande (herstructurering) en voor het behoud van de kwaliteit op nieuwe (parkmanagement) bedrijventerreinen, maar ook van een blijvende positie in de (waarde)ontwikkeling van het gebied. Gebiedsgericht denken komt bovendien in de plaats van kavelgericht denken. Een en ander impliceert dat ROB'en ook een stap kunnen zijn in de richting van verzakelijking van de bedrijventerreinenmarkt.

*Schaarste op de bedrijventerreinenmarkt is belangrijke succesfactor voor een ROB*

*Een zekere mate van schaarste op de (grond)markt voor bedrijventerreinen is een belangrijke voorwaarde voor het goed kunnen functioneren van een ROB in het proces van herstructurering. Immers, schaarste maakt herontwikkeling van bestaande terreinen kansrijker. Bedrijventerreinen behouden hierdoor (beter) hun vastgoedwaarde en/of stijgen in waarde. De noodzakelijke mate van schaarste zal in het kader van de plannings- en programmeringstaken van provincies en (samenwerkende) gemeenten geregeld moeten worden.*

---

### 3.7 Publiekprivate samenwerking

**Haar economische belangen maken de bedrijvensector een logische en noodzakelijke partner van de overheid in het bedrijventerreinenbeleid. Deze paragraaf gaat kort in op de mogelijkheden om die publiekprivate samenwerking vorm en inhoud te geven.**

Bij de uitvoering van het bedrijventerreinenbeleid is bijna per definitie de vraag naar het moment en de aard van samenwerking met de bedrijvensector aan de orde. Het convenant beperkt zich op dit punt tot de afspraak dat provinciale herstructureringsprogramma's inzicht moeten geven in de wijze waarop onder andere het bedrijfsleven bij de inhoud van het programma betrokken is (zie bijlage 4 van het convenant). Gezien de belangen van de bedrijvensector ligt het echter voor de hand om die sector ook bij andere fasen van de beleidscyclus te betrekken. Figuur 2 geeft de meest voor de hand liggende opties.

**Figuur 2 Opties voor betrokkenheid van de bedrijvensector bij de verschillende planningsfasen voor bedrijventerreinen**

C = Consultatie P = Participatie	Planning en	(Her)ontwikkeling	Beheer
	programmering		
Gevestigde bedrijven	C	C/P	C/P
Georganiseerd bedrijfsleven	C	C	-
Projectontwikkelaars	C	C/P	-
(Institutionele) beleggers	C	C/P	C/P

Ter toelichting het volgende:

- Planning en programmering hebben zowel op de ontwikkeling van nieuwe als op de herstructurering van bestaande bedrijventerreinen betrekking.
- De rol van gevestigde bedrijven bij herontwikkeling zal in het algemeen niet verder kunnen gaan dan een consultatieve. Van ‘gevestigde bedrijven’ als zodanig is vastgoedontwikkeling immers meestal geen kernactiviteit. In de fase van (her)ontwikkeling is afstemming en onderhandeling met individuele bedrijven uiteraard wel nodig in verband met specifieke wensen/eisen van/aan die bedrijven, maar participatie in de zin van mee-ontwikkelen zal in het algemeen niet aan de orde zijn.
- In de beheersfase behoort naast een consultatieve ook een participerende rol voor gevestigde bedrijven tot de mogelijkheden, evenals voor de eventueel in een concreet gebied actieve beleggers en hun beheersmaatschappijen. De volgende paragraaf, over parkmanagement e.d., gaat hier nader op in.
- Discussie is mogelijk over de rol van projectontwikkelaars en beleggers in de (her)ontwikkelingsfase.

Aan dit laatste punt heeft met name de THB<sup>20</sup> bijzondere aandacht besteed. Het THB-standpunt kan als volgt worden samengevat:

- Voor een eventueel regionale uitvoeringsorganisatie (ROB) verdient een zuiver publieke opzet de voorkeur. Met name publiekprivate organisatie vormen zijn weliswaar voorstelbaar, maar hebben teveel haken en ogen vanwege complicaties bij concessieverlening voor gebiedsontwikkeling, de

<sup>20</sup> Toelichting op THB-advies, par. 3.3, p. 77/78.

<sup>21</sup> “Beleggers en bedrijventerreinen”, statement c.q. oproep van beleggersbijeenkomst Van Nelle Fabriek 1 juli 2008 aan Minister, gedeputeerden en wethouders.

aanbesteding van diensten en werken in het kader van de bedrijven-terrein(her)ontwikkeling binnen de regio, regionaal grondprijnsbeleid en de inzet van financiële overheidsfaciliteiten voor herontwikkeling.

- b Waar private partijen reeds vastgoedposities hebben, kan hun binnen de randvoorwaarden van het gemeentelijk, faciliterend grondbeleid (Grexwet) goed de ruimte worden geboden voor een (her)ontwikkende rol. Van publieke, financiële bijdragen aan de herontwikkeling kan in die situatie echter geen sprake zijn.
- c Als dit laatst echter wél nodig is óf wanneer private partijen geen (strategische) vastgoedposities op de betreffende locatie hebben, leidt een voorkeurspositie voor één of enkele private partijen al snel tot mededingingsrechtelijke complicaties of situaties met ongeoorloofde staatssteun. Het in concurrentie verlenen van (een) gebiedsconcessie(s) kan dat voorkomen. Vanwege de voordelen van (publiek)private (her)ontwikkeling – geïntegreerde gebiedsontwikkeling biedt volgens de THB kansen voor duurzame kwaliteit – is er dan veel te zeggen om zo'n concessiemodel ook inderdaad te kiezen.

In vergelijking met onder andere het Verenigd Koninkrijk spelen private partijen in Nederland overigens nog een ondergeschikte rol bij de (her)ontwikkeling van bedrijventerreinen. Met name van de kant van professionele beleggers is echter aangegeven<sup>21</sup> dat zij in een meer marktgestuurde vastgoedmarkt een veel steviger rol willen en kunnen spelen bij het verwezenlijken van de overheidsdoelstellingen op het gebied van het bedrijventerreinenbeleid. De convenantsafspraken scheppen de condities daarvoor.

---

### 3.8 Duurzaam beheer bedrijventerreinen

**Duurzaam beheer van bedrijventerreinen kan de veroudering van bedrijventerreinen tegengaan en een nieuwe inhaalslag voor herstructurering voorkomen, maar ook de kwaliteit van een bedrijventerrein als vestigingslocatie verhogen. De convenantpartijen noemen maatregelen ter bevordering van duurzaam beheer urgent. Volgens het convenant**

(art. 7) dienen met name de gemeenten te “zorgen voor (...) beheer en onderhoud van het openbare gebied”. Samen met het bedrijfsleven en grondeigenaren op bedrijventerreinen dienen gemeenten bovendien te “zorgen voor een duurzaam beheer en onderhoud van bedrijventerreinen”. Daarbij “kan parkmanagement een instrument zijn”, aldus het convenant. Waarom deze tweedeling in beheersverantwoordelijkheden en hoe kunnen gemeenten hun rol daarin waarmaken? Bovendien, wat is de instrumentele status van parkmanagement? Deze paragraaf gaat in op deze vragen.

### Beheerstaken en organisatie

In de beheersfase is duurzaam gebiedsbeheer een gezamenlijk belang van de gemeente, de eventueel private gebiedsbeheerders én de gebiedsgebruikers. De aard van de beheersactiviteiten kan echter sterk uiteen lopen. Het kan gaan om oudsher publieke beheerstaken zoals weg- en groenbeheer, openbare verlichting en de openbare veiligheid, maar het kan ook gaan om typisch private zaken zoals bedrijfsbeveiliging, gebouw- en tuinonderhoud, gemeenschappelijke inkoop en voorzieningen (restaurant, sport, kinderopvang), milieuzorg en gebiedsmarketing. Daartussen zit een ‘grijs gebied’ met zaken als afvalmanagement, energiemangement, bewegwijzering, onderhoudsniveau en verfraaiing van de openbare ruimte, parkeervoorzieningen, vervoersmanagement, enz.

**Figuur 3** Verschillende elementen van duurzaam gebiedsbeheer



Ook strategisch gebiedsbeheer, d.w.z. het structureel aandacht geven aan het functioneren van het bedrijventerrein en het waar nodig initiëren van herinrichting van (delen van) het gebied, kan tot duurzaam gebiedsbeheer worden gerekend. Een en ander kan met figuur 3 worden geïllustreerd.

Soms wordt parkmanagement zo ruim gedefinieerd dat het in feite samenvalt met duurzaam gebiedsbeheer in de meest ruime zin. Op deze plaats wordt parkmanagement echter conform het convenant opgevat als primair private organisatie van het beheer van een bedrijventerrein, met de gemeente hooguit als participant. Daarbij past de kanttekening dat ‘park’management niet uitsluitend moet worden gezien in relatie tot hoogwaardige bedrijventerreinen. De term ‘bedrijventerreinmanagement’ zou deze misvatting misschien niet zo gauw in de hand werken, maar hier

sluiten wij aan bij de meer ingeburgerde term parkmanagement.

Een geregeld overleg van een parkmanagementorganisatie en de gemeente levert overigens een uitstekend platform voor strategisch gebiedsbeheer.

Het convenant doet geen uitspraken over het (minimale) takenpakket van (georganiseerd) duurzaam gebiedsbeheer. De convenantspartijen onderkennen dat de beheersafspraken daardoor te vrijblijvend kunnen zijn. Zij hebben daarom afgesproken dat zij in aanvulling op het convenant nog met een *basispakket parkmanagement* zullen komen.

Zoals gezegd, duurzaam gebiedsbeheer omvat in feite zowel beheerstaken met een van oudsher publiek karakter, als taken met een meer privaat of gemengd karakter. Door de zorg voor “beheer en onderhoud van het openbare gebied” expliciet bij de gemeenten te leggen geeft het convenant aan dat een specifieke vorm van duurzaam gebiedsbeheer voor bedrijventerreinen niet bedoeld is om typisch publieke taken en de kosten daarvan ‘af te schuiven’ op de gezamenlijke bedrijven. Dat neemt niet weg dat er per bedrijventerrein afspraken moeten worden gemaakt over de organisatie van het gebiedsbeheer. In de praktijk zal dat vaak leiden tot afzonderlijke organisaties voor de publieke en de private en gemengde taken. Denkbaar is echter dat (een deel van) de publieke taken worden ondergebracht bij een parkmanagementorganisatie en dat de gemeente een daarbij passende, financiële bijdrage aan die organisatie levert.

### **Instrumentarium**

Het convenant noemt parkmanagement als mogelijk ‘instrument’ van duurzaam beheer en onderhoud van bedrijventerreinen. Het is echter geen instrument in juridische zin. Er is geen specifieke, wettelijke basis voor parkmanagement. Uiteraard zijn wel de algemene, private rechtsvormen beschikbaar om parkmanagement juridisch vorm te geven – de verenigingsstructuur ligt het meest voor de hand – maar private partijen zijn vrij om daar wel of niet gebruik van te maken. Welke instrumenten hebben gemeenten dan wél om aan hun in het convenant vastgelegde zorgtaak op dit terrein inhoud te geven? De THB heeft de volgende genoemd:

<sup>6</sup> O.a. *Quick scan grondprijzen in de bedrijventerreinenmarkt*, a bij *nieuwe terreinen* kan parkmanagement verplicht worden gesteld door middel van erfpachtsvoorwaarden of verkoopvoorwaarden met kettingbeding<sup>22</sup>.  
Stec Groep, 2008.

- b bij *bestaande terreinen* biedt de Experimentenwet BI-zones<sup>23</sup> de gemeente sinds kort de mogelijkheid om een heffing in te stellen ter bekostiging van “activiteiten die zijn gericht op het bevorderen van leefbaarheid, veiligheid, ruimtelijke kwaliteit of een ander mede publiek belang in de openbare ruimte” oftewel een deel van de activiteiten die onder het bredere begrip parkmanagement vallen. Deze activiteiten moeten worden uitgevoerd door een specifiek hierop gerichte vereniging of stichting van heffings-plichtige vastgoedeigenaren waarmee de gemeente een overeenkomst in de zin van artikel 4:36 van de Algemene wet bestuursrecht heeft gesloten.
- c bij *herstructurering van terreinen* kan de instelling van parkmanagement als voorwaarde voor financiële steun gelden. Dit past in de in bijlage 4 sub g van het covenant vastgelegde afspraak om in de toelichting op provinciale herstructureringsprogramma’s aan te geven hoe duurzaam beheer en onderhoud op de te herstructureren locaties wordt geborgd. Overigens kan voor te herstructureren gebieden ook het instrument BI-zone worden ingezet.

Dit alles levert geen sluitend geheel van mogelijkheden om parkmanagement langs de weg van regulering tot stand te brengen. Daar komt bij dat met name de totstandkoming van BI-zones afhankelijk is van het draagvlak bij de betrokken bedrijven. Niettemin kan een maximale en consequente toepassing van de hiervoor genoemde instrumenten belangrijk bijdragen aan een klimaat waarin parkmanagement de standaard wordt. Behalve door regulering kan dat bovendien gestimuleerd worden door:

- a actieve bevordering van BI-zones door gemeenten;
- b het aanbieden van ondersteuning bij de opzet en eventueel ook bij de uitvoering van parkmanagement, bijvoorbeeld door een ROB daarvoor als facilitaire dienst in te zetten;
- c gebiedsgerichte inzet van (een deel van) de ozb-inkomsten op een bepaald bedrijventerrein met parkmanagement voor het beheer van dat terrein;
- d bereidheid tot afspraken met parkmanagementorganisaties over het niveau van het gemeentelijk beheer en onderhoud op het bedrijventerrein.

<sup>22</sup> zie *Publiekprivate samenwerking bij de ruimtelijke inrichting en haar beheer*, A.G. Bregman en R.W.J.J. de Win, Bouwrecht Monografie nr. 26, Kluwer 2000. Verdere versterking van de mogelijkheden voor verplicht parkmanagement is wellicht te verwachten van de in voorbereiding zijnde regeling voor verplicht lidmaatschap van een beheervereniging (zie MvT wetsontwerp BGV – de latere Experimentenwet BI-zones - par. 11; Tweede Kamer 2007-2008, 31 430, nr.3).

<sup>23</sup> *Wet van 19 maart 2009, houdende tijdelijke regels voor experimenten met een gebiedsgerichte bestemmingsheffing ten behoeve van aanvullende activiteiten van samenwerkende ondernemers mede in het publiek belang (Experimentenwet BI-zones)*; deze experimenten zijn enigszins vergelijkbaar met wat internationaal bekend is als ‘BID’s’ (Business Improvement Districts).



**Welke terreinen?**

Voor welke bedrijventerreinen is een georganiseerd parkmanagement gewenst? Daarvoor zijn geen harde, algemeen geldende criteria te geven. In beginsel kan worden aangesloten bij de in het convenant opgenomen definitie van bedrijventerreinen, maar de daarin aangehouden oppervlakte-maat van tenminste 1 ha lijkt voor parkmanagement toch wel een absoluut minimum en er kunnen door vorm en functiemenging grensgevallen bestaan. Om ongewenste, want louter op de korte termijn gerichte concurrentie op het punt van wel of niet verplicht parkmanagement te voorkomen, kan het best in het regionaal afsprakenkader worden vastgelegd voor welke bedrijventerreinen parkmanagement in beginsel gewenst is. In Wgr-plusregio's kan ook gebruik worden gemaakt van de bevoegdheid van het regiobestuur<sup>24</sup> om voor door het algemeen bestuur aangewezen, gemeentelijke gronden beheersvoorschriften te geven.

<sup>24</sup> Wet gemeenschappelijke regelingen, art. 119.





Buiksloterham, Amsterdam Noord

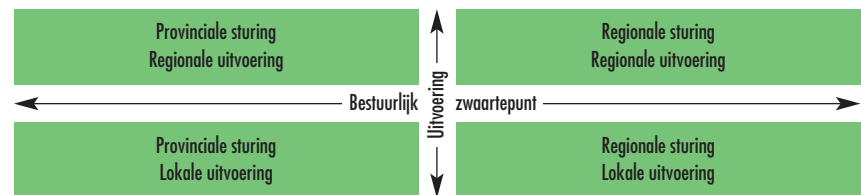
## 4 Aan de slag in de regio

4.1	Inleiding	92
4.2	Stap 1: Startfase	94
4.3	Stap 2: Markt- en investeringsanalyse	96
4.4	Stap 3: Organisatie-analyse	97
4.5	Stap 4: Planning en programmering	98
4.6	Stap 5: Visie op de uitvoering	100
4.7	Stap 6: Uitvoering	101

## 4.1 Publiekprivate samenwerking

In hoofdstuk 2 (2.5) zijn grofweg vier strategische alternatieven voor de bestuurlijke opzet van het bedrijventerreinenbeleid in provincies en regio's geschetst aan de hand van de volgende figuur.

Figuur 4 Alternatieve, bestuurlijke arrangementen



Binnen deze strategische alternatieven is er ruimte voor maatwerk bij de uitwerking van de rolverdeling tussen provincies en de regionaal samenwerkende gemeenten en van de inhoudelijke en financiële aspecten van de uitvoeringsstrategie. De provincies hebben als 'regisseur' in de eerste plaats de taak om de totstandkoming van een adequate, regionale structuur te faciliteren en te borgen, maar er bestaat geen blauwdruk voor de decentrale uitvoeringsstrategie. Iedere provincie en regio is anders en telkens zijn er meerdere goede alternatieve keuzes mogelijk binnen de convenant-afspraken.

Welke vorm en intensiteit past bij de planning/programmering en de uitvoering van het bedrijventerreinenbeleid in een regio, hangt in belangrijke mate af van:

- **de organisatorische en beleidsmatige uitgangssituatie:** hoe ver is de organisatorische en beleidsinhoudelijke uitwerking van het regionaal bedrijventerreinenbeleid al gevorderd? Hoe effectief en efficiënt is die bestaande situatie? Is er al een ROB of een organisatie die hiertoe kan uitgroeien?
- **de regionale markt- en investeringssituatie:** zijn er ontwikkelingen in de markt die aanleiding geven voor heroverweging van de bestaande, regionale organisatie? In welke gemeenten ligt het zwaartepunt van de

opgaven? Hoe groot is de herstructureringsopgave, om hoeveel locaties gaat het en wat is de problematiek? Wat zijn de kosten en wat de opbrengsten? Bij wie en waar vallen de kosten en bij wie de opbrengsten? Wat is uiteindelijk het onrendabele deel?

- **bestuurlijke ambities en visies op samenwerking, financiering en uitvoering:** in hoeverre sluit de bestaande situatie aan bij de opgaven en ambities van het nieuwe bedrijventerreinenbeleid? Welke ambities en visies hebben bestuurders op noodzakelijke veranderingen? Is er voldoende ruimte voor de regisserende rol van de provincies? Welke financiële arrangementen zijn gewenst en welke rol moet fondsvorming daarin gaan spelen? Hoe kan een stevige uitvoeringsorganisatie vorm worden gegeven?

Door deze aspecten in kaart te brengen, komen de beste alternatieven voor bestuurders in provincie/regio in beeld en wordt inzichtelijk wat cruciaal is bij de keuze tussen alternatieven voor samenwerking en uitvoering op het gebied van bedrijventerreinen.

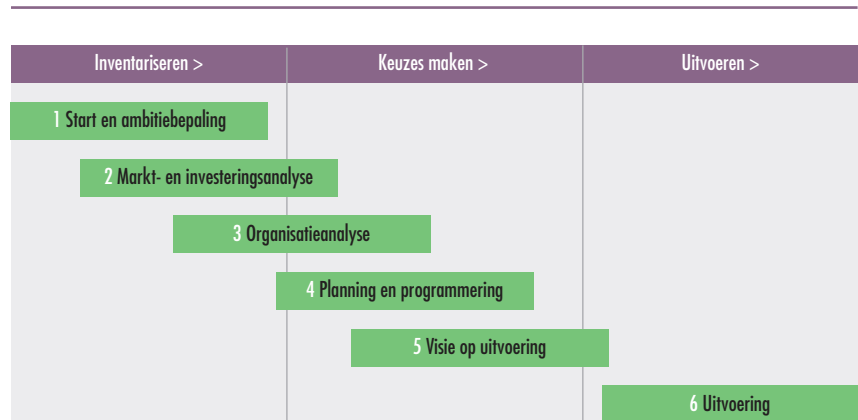
Om nu ‘op maat’ tot een regionale uitwerking van het bedrijventerreinenbeleid te komen, onderscheidt de BWU zes stappen:

- Stap 1: start en ambitiebepaling;
- Stap 2: markt- en investeringsanalyse;
- Stap 3: organisatieanalyse;
- Stap 4: planning en programmering;
- Stap 5: visie op de uitvoering;
- Stap 6: uitvoering.

In figuur 5 (op de volgende pagina) zijn deze zes stappen schematisch in de tijd weergegeven. In principe kan dit keuzetraject (stap 1-5) in circa 8 tot 12 maanden worden afgelegd.

In de volgende paragrafen worden de verschillende stappen toegelicht.

Figuur 5 Van bedrijventerreinenbeleid naar uitvoering



## 4.2 Stap 1: start en ambitiebepaling

Om voortvarend een goede decentrale uitvoeringsstrategie bedrijventerreinen op te kunnen stellen, is een duidelijk startschot nodig en moet het bestuurlijk traject goed in de steigers worden gezet. De provincie, als regisseur van het nieuwe bedrijventerreinenbeleid, moet hiertoe het initiatief nemen. Enerzijds door het maken van een korte startnotitie waarin het bestuurlijk traject (zesstappenplan) en het bijbehorende tijdschema inzichtelijk worden gemaakt, anderzijds door het organiseren van een of enkele bijeenkomsten voor de (regionaal samenwerkende) gemeenten in de provincie.

Deze bijeenkomst(en) zijn bedoeld om:

- kennis met elkaar te maken en relevante informatie uit te wisselen;
- te evalueren hoe (samenwerking op het vlak van) bedrijventerreinenbeleid op dit moment is georganiseerd in de gemeenten/regio's en provincie;
- de doelen en eisen (uitgangspunten), maar ook behoeften en ambities van zowel provincie als (regionaal samenwerkende) gemeenten ten aanzien van het bedrijventerreinenbeleid te bespreken;
- samen – op basis van de startnotitie – een goede aanpak te bespreken en heldere werkafspraken te maken.

Daarbij zal waarschijnlijk onderscheid moeten worden gemaakt tussen enerzijds de kortetermijnopgave (t/m 2013) om landelijk 6.500 ha bedrijventerrein te revitaliseren of te herprofilen en anderzijds de middellange/langetermijnopgave (t/m 2020) om de rest van de inhaalslag herstructurering en de integrale vernieuwing van het bedrijventerreinenbeleid te voltooien. De kortetermijnaanpak zal pragmatisch van insteek moeten zijn, zoveel mogelijk met gebruikmaking van de bestaande organisatiestructuur. Op langere termijn kan worden aangekoerst op andere bestuurlijke arrangementen en een vernieuwde plannings- en uitvoeringsstructuur. Het vervolg van dit hoofdstuk is voornamelijk toegesneden op dat structurele langetermijnspoor, maar dat laat onverlet dat er ook voor de kortetermijnopgave voldoende aandacht moet zijn.

In deze eerste stap zal al een eerste, voorlopige afspraak over de regio-indeling moeten worden gemaakt, al dan niet in aansluiting op de bestaande indeling. In het vervolg van het stappenplan kan daar nog verandering in komen, maar voor de organisatie van het strategieontwikkelingsproces moet duidelijk zijn welke partijen in eerste instantie met elkaar om tafel gaan zitten om te komen tot afspraken over de verdere aanpak.

Die afspraken worden bij voorkeur vastgelegd in een convenant o.i.d. (op provinciaal niveau of per voorlopige regio), waarin de (regionaal) samenwerkende gemeenten samen met de provincie uitgangspunten voor het vervolgtraject formuleren en de aanpak van de vervolgstappen nader bepalen.

#### **Enkele tips voor een effectief bestuurlijk traject**

- Zorg voor enkele enthousiaste, bestuurlijke trekkers.
- Organiseer in het traject enkele stevige bestuurlijke werkconferenties waar bestuurders intensief met elkaar in gesprek gaan en de wezenlijke keuzes maken.
- Betrek alle betrokken bestuurders erbij, per gemeente/provincie kunnen dat er verschillende zijn (ruimtelijke ordening, EZ, financiën, grondzaken). Voorkomen moet worden dat één bestuurder per instantie het ‘regionale pact’ moet verdedigen.



- Betrek de vertegenwoordigende lichamen (provinciale staten en gemeenteraden) er actief bij. Stel ze niet voor voldongen feiten.

### 4.3 Stap 2: markt- en investeringsanalyse

Een inhoudelijke verdiepingsslag is gewenst als basis voor het meer op organisatie en financiering gerichte vervolgtraject. Voor welke opgave staan de provincie en de regionaal samenwerkende gemeenten, kwantitatief én kwalitatief (segmentering)? Wat is de omvang en aard van de verouderingssituatie op de bedrijventerreinen? Welke plannen voor nieuwe locaties zijn er? Hoe zit het (indicatief) met de kosten en de opbrengsten: wat is de financiële uitgangspositie van de herstructureringsopgave?

Belangrijke onderdelen van deze stap zijn onder meer:

- het voor 1 april 2010 opstellen van een provinciaal herstructureringsprogramma. Deze programma's moeten een overzicht geven van de omvang en aard van de herstructureringsopgave in de provincie (en regio's), de geschatte kosten hiervan en de financieringsopzet (opbrengsten, inverdieneffecten, grondprijnsbeleid, regionale verevening, overheidsbijdragen en eventuele bijdragen van derden);
- het in kaart brengen van aanbod van bestaande en plannen voor nieuwe locaties;
- het opstellen van actuele behoefteramingen op basis van het TM-scenario;
- het in beeld brengen van de huidige grondprijzen: zijn die hoog of laag? Kunnen de prijzen van (nieuwe) terreinen eventueel omhoog en met hoeveel?

De markt- en investeringsanalyse moet op dit soort aspecten een duidelijk beeld verschaffen en onder meer leiden tot een voorlopig indicatieve begroting (kosten én dekkingsmiddelen) van de provinciale en/of regionale herstructureringsopgave, in elk geval t/m 2013.

De markt- en investeringsanalyse draagt ook bij aan een duidelijker regio-definiëring: welke gebieden kunnen als economisch samenhangende regio's worden aangemerkt, komen deze overeen met de huidige regio-indeling en de indeling die in de startfase als uitgangspunt is genomen?

Belangrijke werkzaamheden in het kader van de markt- en investeringsanalyse zijn onder meer:

- het brengen van locatiebezoeken aan alle bedrijventerreinen;
- het voeren van gesprekken met relevante medewerkers RO/EZ van de gemeenten;
- het analyseren van relevante onderzoeken, zoals economische visies en bedrijventerreinenplannen en databases, zoals IBIS;
- toepassen van bestaande en vrijelijk toegankelijke meetinstrumenten om de kwaliteit en veroudering van bedrijventerreinen te meten<sup>25</sup>;
- het op een rij zetten van eventuele financiële analyses die al zijn gemaakt van de herstructureringsopgave voor bedrijventerreinen in de gemeenten;
- het in kaart brengen van de vraag naar bedrijventerreinen.

#### 4.4 Stap 3: organisatieanalyse

Deels gelijktijdig met stap 2 kan de huidige (regionale) organisatie op bedrijventerreinenvlak in kaart worden gebracht en worden geanalyseerd.

Daarbij gaat het om:

- de status van de (voorlopig) voor het bedrijventerreinenbeleid gekozen regio's (Wgr, stadsregio, anderszins) en de taken en bevoegdheden daarvan;
- de rationaliteit van de voorlopig gekozen indeling uit oogpunt van bedrijventerreinenbeleid (functionele samenhang, goede balans van nieuw en oud, et cetera) en de verhouding met bestaande indelingen op andere, gerelateerde beleidsvelden (met name ruimtelijke ordening);
- de bestaande organisatie (publiek/privaat, provinciaal/regionaal/lokaal) van de ontwikkeling én herontwikkeling van bedrijventerreinen en de sterke en zwakke punten daarvan, alsmede de eventuele organisatorische verbanden daartussen;

<sup>25</sup> Daarvoor zijn o.a. reeds beschikbaar het 'sterrensysteem' van DHV, de kwaliteitsatlas van BCI en de duurzaamheids-scan (ontwikkeld door ARCADIS) van het Milieu Overleg Lokale Overheden Duurzame Bedrijventerreinen.

- lopende ontwikkelingen die kansen bieden én bedreigingen vormen voor een toekomstige organisatiestructuur.

De organisatieanalyse is belangrijk om een goed beeld te krijgen van hoe (de uitvoering van) het bedrijventerreinenbeleid in de regio's op dit moment is georganiseerd en hoe deze verder vorm kan krijgen. Welke organisatiestructuren zijn er al en hoe kunnen deze worden ingezet en/of uitgebouwd om de opgaven op de bedrijventerreinenmarkt aan te pakken?

### **Doorlichten huidige bedrijventerreinenorganisaties**

Belangrijk onderdeel van deze stap is onder meer het in kaart brengen van de huidige bedrijventerreinenorganisaties c.q. ontwikkelingsbedrijven in de provincie/regio's. Dit kan door:

- het bezoeken en voeren van gesprekken met de organisaties (zowel directie als projectleiding);
- het analyseren van bestaande stukken, beleidsplannen, jaarcijfers en evaluaties van de organisaties.

---

## **4.5 Stap 4: planning en programmering**

In deze stap moeten, op basis van de bevindingen van met name stap 2, afspraken worden gemaakt over de planning, fasering, segmentering en (her)ontwikkeling van bedrijventerreinen in de regio's. Dit kan het beste plaatsvinden in de vorm van regionale bedrijventerreinenprogramma's of plannings- en programmeringsdocumenten. Het bestuurlijk belang daarvan kan worden onderstreept door deze de status van (sectorale) intergemeentelijke structuurvisie te geven. Goede voorbeelden hiervan zijn de regionale bedrijventerreinenprogramma's in de Zeeuwse regio's en de Economische Programmerings- en Ontwikkelingsdocumenten (EPO's) in de Gelderse regio's.

In bedrijventerreinenprogramma's kunnen in regionaal verband (en in overleg met de provincie) afspraken worden gemaakt over:

- de ontwikkeling en herstructurering van bedrijventerreinen;

- fasering van nieuwe ontwikkelingen;
- gronduitgifte;
- beheer van terreinen;
- kwaliteitsniveaus en segmentering van terreinen, waaronder afspraken op het vlak van zorgvuldig ruimtegebruik en grondprijzen.

De bedrijventerreinenprogramma's kunnen door de regio's zelf worden opgesteld. De provincie kan daarvoor randvoorwaarden meegeven en kan de gemeenten ondersteunen (zie onderstaande gekleurde tekst). Belangrijk is in elk geval dat het regionaal bedrijventerreinenprogramma zoveel mogelijk 'een stuk van de regio' wordt. Dit bevordert het draagvlak en een succesvolle uitvoering (stap 6). De provincie kan de regionale bedrijventerreinenprogramma's vervolgens vertalen in een structuurvisie. De omgekeerde benadering is echter ook mogelijk. De provincie kan, in goed overleg met de gemeenten/regio's en volgens de in een regionaal convenant te maken afspraken, het voortouw nemen in de planning en programmering, waarbij de (samenwerkende) gemeenten zich zoveel mogelijk concentreren op het operationaliseren daarvan en het opzetten van een passende uitvoeringsorganisatie. De provincie kan echter ook bij deze laatste partij zijn, zeker wanneer deze de vorm van een ROB aanneemt.

#### **Succesvolle planning en programmering: randvoorwaarden en ondersteuning door de provincie**

- Geef de regio's ruimte voor een eigen programmering binnen randvoorwaarden.
- Geef wel thema's mee die in ieder geval een plaats moeten krijgen, zoals een goede koppeling van oud en nieuw, concretisering van de SER-ladder, de mogelijkheden van functiemenging en regionale grondprijzen.
- Zie toe op een duidelijke, strakke, maar realistische tijdsplanning.
- Ondersteun de regio's, bijvoorbeeld met (voorlichtings)bijeenkomsten waarin ervaringen worden uitgewisseld en onderwerpen samen worden uitgewerkt.
- Enthousiasmeer de regionaal samenwerkende gemeenten, bijvoorbeeld door het verspreiden van een (wekelijkse) nieuwsbrief met de voortgang in de afzonderlijke regio's, of het instellen van een centraal kenniscentrum waar regio's met vragen, opmerkingen en gewenste ondersteuning terecht kunnen.

## 4.6 Stap 5: visie op de uitvoering

Dan is het tijd rijp om als provincie en regionaal samenwerkende gemeenten te bepalen hoe de uitvoering van het bedrijventerreinenbeleid vorm moet krijgen. Wat zijn de ambities op het vlak van regionale samenwerking, binnen de kaders van het Convenant Bedrijventerreinen én kijkende naar alle voorgaande stappen (planning, programmering, markt/investeringen, regionale organisatiegraad)? Hoe worden organisatie en financiering vormgegeven?

Een goede manier om te komen tot een visie daarop, is het organiseren van een of twee stevige bestuurlijke werkconferenties, waarbij bestuurders intensief met elkaar in gesprek zijn en gezamenlijk keuzes kunnen maken. De bijeenkomst kan bijvoorbeeld starten met een heldere presentatie van de analyse van de regionale situatie (markt, organisatie) en bijbehorende mogelijke keuzes en acties. Vervolgens kunnen bestuurders hun voorkeuren en wensen uitspreken. Hoe staan zij bijvoorbeeld ten opzichte van financieringsinstrumenten (zoals grondprijsvorming, verevening, bijdragen uit algemene middelen, et cetera)? Welke rol en ambities hebben zij? Welke alternatieven heeft de regio, wat is wél en wat is zeker niet gewenst?

Wanneer de keuzes helder zijn, kan een concrete investeringsagenda worden opgesteld: een praktisch document waarin de visie op de financiering en de daarbij passende organisatie in de regio staan uitgewerkt. Onderdelen van deze visie/agenda kunnen onder meer zijn:

- financieel kader en de uitgangspunten voor de herstructurering;
- overzicht en selectie van (publiek- en privaatrechtelijk) instrumenten om herstructurering te ondersteunen;
- rol van diverse partijen om de herstructurering van de grond te krijgen;
- een realistische fasering van het investeringsprogramma;
- borging van parkmanagement en beheer van bedrijventerreinen;
- een doorkijk naar beleid voor nieuwe terreinen (uitgiftevoorwaarden, SER-ladder, functiemenging);
- (bundeling van) kennis en menskracht die nodig is voor het investeringsprogramma;
- een actielijst en agenda: wie moet wat doen en wanneer?

## 4.7 Stap 6: uitvoering

Vervolgens kan de regionale uitvoeringsorganisatie voor het bedrijventerreinenbeleid concreet worden uitgewerkt en worden gestart met de uitvoering van het bedrijventerreinenbeleid. Deze organisatie kan een regiobreed ROB zijn, maar ook andere organisatievormen zijn denkbaar, bijvoorbeeld gebaseerd op krachtige, lokale (her)ontwikkelingsbedrijven of op onder regionale coördinatie aangestuurde, private gebieds(her)ontwikkelaars. Dit alles afhankelijk van de resultaten, opgaven en keuzes die voortvloeien uit de voorgaande stappen.

Ook hiervoor is het aan te bevelen om een of twee bestuurlijke bijeenkomst(en) te organiseren. Deze bijeenkomsten zijn meer beslissend van aard en dienen om het investeringsprogramma (stap 5) en de mogelijke organisatievormen die daarbij passen, te bespreken. Wordt het organisatievoorstel voor de uitvoering van het bedrijventerreinenbeleid gedeeld? Welk organisatorisch alternatief (voorkeursvariant, zie onderstaand gekleurde tekst) geeft de bestuurders vertrouwen, waar moet nog over worden gediscussieerd? Wat kan al in gang worden gezet? Wie gaat wat doen? En wat moet nog worden uitgewerkt?

### Concrete organisatieopzet

Voor de voorkeursvariant van de bestuurders in de regio kan een concrete organisatieopzet worden uitgewerkt. Aspecten die hierin onder meer aan de orde moeten komen, zijn:

- doelen c.q. te behalen resultaten;
- bekostiging van herstructurering en beheer van bedrijventerreinen;
- werkwijze, aanpak en in te zetten instrumenten;
- taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de verschillende publieke partijen en hun samenwerkingsverbanden;
- bemensing en organisatie;
- fondsvorming;
- risico's en beheersing daarvan;
- implementietraject (onderscheid korte en middellange/lange termijn).

Vervolgens kan met de daadwerkelijke uitvoering van het bedrijventerreinenbeleid worden gestart. Uiteraard komen daarbij vele aspecten om de hoek kijken. Deze zijn in de voorgaande onderdelen van deze handreiking al uitvoerig besproken. Kernpunten daarin zijn de tien tips voor de aanpak en de organisatie van het provinciaal en gemeentelijk bedrijventerreinenbeleid, zoals opgenomen in de Samenvatting.







Bergweide, Deventer

---

## Bijlagen

A	Samenstelling BWU	106
B	Convenant bedrijventerreinen 2010-2020 + bijlagen	107
C	Uitwerking alternatieve uitvoeringsstrategieën decentraal bedrijventerreinenbeleid	131
D	Verslag workshop mededingingsaspecten gezamenlijk grondprijnsbeleid	132

---

## Bijlage A

### Samenstelling BWU

*Voorzitter* **J.A. Jorritsma**  
(CdK Fryslân)

*Leden* **J.W.A. van Dijk**  
(lid GS Zuid-Holland)

**E. van der Eijk**  
(programmaleider bedrijventerreinen EZ/VROM)

**J.M.P. Moons\***  
(lid GS Noord-Brabant)

**E.P. Stigter**  
(directeur Mooi Nederland/VROM)

**A.L.H. Visser**  
(directeur Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam)

**P. van Woensel**  
(wethouder Leiden)

*Secretaris* **A.W.M. van der Ham**  
(Oicon i.o.v. IPO)

*Ambtelijke ondersteuning* **J. Berends** (VNG)  
**J.J.S. Budé** (VROM)  
**A. Heeren** (IPO)  
**H. Raven** (EZ)

\*) tot 22-06-2009

---

## Bijlage B

### Convenant bedrijventerreinen 2010-2020 + bijlagen

De **Colleges van Gedeputeerde Staten** van de navolgende **provincies**, te dezen handelend in hun hoedanigheid als bestuursorgaan:

- de provincie Drenthe
- de provincie Flevoland
- de provincie Fryslân
- de provincie Gelderland
- de provincie Groningen
- de provincie Limburg
- de provincie Noord-Brabant
- de provincie Noord-Holland
- de provincie Overijssel
- de provincie Utrecht
- de provincie Zeeland
- de provincie Zuid-Holland

verenigd in en vertegenwoordigd door de vereniging **Interprovinciaal Overleg**, te dezen rechtsgeldig vertegenwoordigd door de voorzitter de heer J. Franssen, hierna te noemen: provincies;

De **Vereniging van Nederlandse Gemeenten**, waarvan de zetel is gevestigd te Den Haag, te dezen rechtsgeldig vertegenwoordigd door de heer R.W. Bleker, gemachtigd door de voorzitter mevrouw A. Jorritsma, hierna te noemen: gemeenten;

en

De **Ministers** van

- **Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer**, mevrouw dr. J.M. Cramer,
  - **Economische Zaken**, mevrouw M.J.A. van der Hoeven,
- hierna gezamenlijk te noemen: het Rijk;

komen overeen als volgt:

- Considerans**
1. Partijen streven naar zorgvuldig ruimtegebruik, het behoud van openheid van het landschap en kwalitatief en kwantitatief voldoende bedrijventerreinen.
  2. Het doel van dit convenant is om gezamenlijk een succesvol, duurzaam en economisch verantwoord bedrijventerreinenbeleid af te spreken dat bijdraagt aan de economische en ruimtelijke kwaliteit van Nederland.
  3. Daarmee draagt dit convenant bij aan het realiseren van de doelen van de Nota Ruimte<sup>1</sup>, de samenwerkingsagenda Mooi Nederland<sup>2</sup>, Pieken in de Delta<sup>3</sup> en het programma Schoon en Zuinig<sup>4</sup>.
  4. Het Rijk heeft in het bedrijventerreinenbeleid een kaderstellende rol voor het economische vestigingsklimaat en de ruimtelijke basiskwaliteit. De kaders voor de ruimtelijke basiskwaliteit liggen vast in de Nota Ruimte.
  5. De rol van het Rijk bij herstructurering is gericht op het faciliteren van de inhaalslag van de herstructureringsopgave van 15.800 hectare in de periode 2009 – 2020 en daarmee eindigt de financiële betrokkenheid van het Rijk bij herstructurering van verouderde bedrijventerreinen na afronding van deze inhaalslag.
  6. Partijen zetten de middelen voor herstructurering zoveel mogelijk en binnen de juridische kaders, ontschot en programmatisch in.
  7. Provincies zijn de regisseur van het provinciale en interregionale bedrijventerreinenbeleid (voor zowel nieuwe als bestaande bedrijventerreinen), stellen hiervoor de provinciale beleidskaders vast in hun structuurvisies en hanteren indien nodig hun juridisch instrumentarium op basis van de Wet ruimtelijke ordening.
  8. Gemeenten zijn de initiator, opsteller en uitvoerder van het (inter)gemeentelijke regionale bedrijventerreinbeleid binnen regionale verbanden en binnen de gestelde provinciale kaders.

<sup>1</sup> Kamerstuk 2003/2004, 29 435, nr. 2.

<sup>2</sup> Kamerstuk 2007/2008, 31 200, XI, nr. 84.

<sup>3</sup> Kamerstuk 2003/2004, 29 697, nr. 1.

<sup>4</sup> Kamerstuk 2007/2008, 31 209, nr. 1.

9. Dit convenant bevat voorts, voor zover van toepassing, de afspraken over decentralisatie van rijksmiddelen voor herstructurering van bedrijventerreinen in het Bestuursakkoord Rijk - Provincies.
10. Partijen geven de uitwerking en uitvoering van dit convenant zodanig vorm dat deze niet resulteren in onnodige regeldruk.
11. Partijen onderschrijven dat de bedrijventerreinenmarkt een regionale (grond)markt is en dat het mede om die reden nodig is om het bedrijventerreinenbeleid regionaal te organiseren.
12. Partijen constateren dat regionale samenwerking door gemeenten voor bedrijventerreinenbeleid essentieel is.
13. Partijen erkennen en betrekken de regionale verschillen binnen en tussen provincies.
14. Partijen nemen het Transatlantic Market scenario<sup>5</sup> als randvoorwaarde voor het opstellen en beoordelen van de raming van de uitbreidingsvraag voor bedrijventerreinen waarbij er ruimte is voor regio's om gemotiveerd af te wijken.
15. Partijen hanteren de SER-ladder<sup>6</sup> als uitgangspunt bij de uitvoering van de in dit convenant gemaakte afspraken.
16. Partijen constateren dat de regionale plannings, op basis van vraag uit de markt, tevens moeten voorzien in kwalitatief en kwantitatief voldoende ruimte voor bedrijvigheid in de hogere milieucategorieën.
17. Partijen zien de urgentie om nu gezamenlijk actie te ondernemen om de herstructurering van verouderde bedrijventerreinen versneld op te pakken omdat wachten kan leiden tot een ongewenst proces van ruimtelijke, economische en sociale verwaarlozing.

<sup>5</sup> Bedrijfslocatiemonitor 2005 (Centraal Planbureau).

<sup>6</sup> Voor de stappen van de SER-ladder zie brief ministers VROM en EZ (Kamerstuk 2007/2008, 31 200 XI, nr. 73).

18. Partijen zien de urgentie om maatregelen te nemen om veroudering van bedrijventerreinen tegen te gaan door duurzaam beheer en onderhoud van

bestaande bedrijventerreinen, om daarmee de toekomstvastheid en kwaliteit van bedrijventerreinen te borgen en een nieuwe inhaalslag voor herstructurering te voorkomen.

### Artikelen **Artikel 1: Definities**

In dit convenant (en de daarbij behorende bijlagen) wordt verstaan onder:

- a. Bedrijventerrein (zoals gehanteerd binnen IBIS<sup>7</sup>): een terrein van minimaal 1 ha bruto dat vanwege zijn bestemming bestemd en geschikt is voor gebruik door handel, nijverheid, industrie en commerciële en niet-commerciële dienstverlening. Onder de beschrijving vallen daarmee ook (delen van) bedrijventerreinen die gedeeltelijk bestemd zijn en geschikt zijn voor kantoorgebouwen. De volgende terreinen vallen er niet onder: terrein voor grondstoffenwinning, olie- en gaswinning, terrein voor waterwinning, terrein voor agrarische doeleinden, terrein voor afvalstort en terreinen met laad- en/of loskade langs diep vaarwater toegankelijk voor grote zeeschepen.
- b. Bedrijventerreinenbeleid: beleid dat gericht is op de behoefte-raming, ruimtelijke planningsopgave, planning, planologische realisatie en uitgifte van nieuwe bedrijventerreinen, de herstructurering van bestaande bedrijventerreinen en de kwaliteit en monitoring van bestaande en nieuwe bedrijventerreinen.
- c. Regio: een groep gemeenten in het kader van bedrijventerreinenbeleid.
- d. Regionale samenwerking: het in een (provinciegrensoverschrijdende) regio onderling afstemmen en samenwerken op het gebied van bedrijventerreinenbeleid.
- e. Uitbreidingsvraag: vraag naar bedrijventerreinen die ontstaat door werkgelegenheidsgroei, verandering van de locatietypevoorkeur en verandering van het terreinquotiënt.
- f. Vervangingsvraag: vraag naar bedrijventerreinen die ontstaat door transformatie als bedoeld in onderdeel l.
- g. Behoefte-raming: de raming van de uitbreidingsvraag als bedoeld in e.
- h. Ruimtelijke planningsopgave: de som van de uitbreidingsvraag en vervangingsvraag verminderd met de verwachte ruimtewinst.
- i. Facelift: een grote opknapbeurt van het bedrijventerrein die wordt toegepast indien er sprake is van fysieke veroudering van de openbare ruimte en gebouwen.

<sup>7</sup> Integraal Bedrijventerreinen Informatie Systeem (IBIS).

- j. (Zware) revitalisering: (forse) ingrepen op het bedrijventerrein om de kwaliteiten van de locatie te verbeteren (aanpak van de infrastructuur, openbare en private ruimte) die nodig is indien er sprake is van (dreigende) structurele leegstand en ernstige achteruitgang van het terrein.
- k. Herprofilering: een zware vorm van revitalisering die leidt tot een (gedeeltelijke) nieuwe werkfunctie op het bedrijventerrein zoals kantorenlocatie of detailhandel, die veelal vraagt om (gedeeltelijke) sloop van panden en een aanpassing van de infrastructuur.
- l. Transformatie: een totale herinrichting van het terrein waarbij het terrein (of een deel daarvan) wordt onttrokken aan de voorraad bedrijventerreinen. De functie van het terrein (of een deel daarvan) verandert naar een niet-economische functie.
- m. Herstructurering: het uitvoeren van een facelift, (zware) revitalisering, herprofilering en transformatie.
- n. Herstructureringsopgave: het aantal hectares dat moet worden aangepakt door (zware) revitalisering en herprofilering.
- o. Ruimtwinst: ruimte die (opnieuw) beschikbaar komt op bedrijventerreinen door herstructurering van het terrein of het intensiever gebruiken van bestaande terreinen.
- p. Planning: de vertaling van de ruimtelijke planningsopgave naar concrete locaties voor nieuwe bedrijventerreinen, gefaseerd in de tijd, samen met het aanwijzen van locaties die worden geherstructureerd.
- q. Planologische realisatie: het vastleggen van de bestemming van een bedrijventerrein in een bestemmingsplan.
- r. Aanbod: niet-bouwrijpe en bouwrijpe gronden (in netto ha) met de bestemming bedrijventerrein in handen van gemeente, gemeentelijk grondbedrijf of particuliere eigenaren die nog niet verkocht of in erfpacht uitgeven zijn aan een gebruiker.

### **Artikel 2: Algemene afspraken**

- a. Provincies vertalen de afspraken en uitgangspunten in dit convenant in een structuurvisie als bedoeld in de Wet ruimtelijke ordening (Wro). Provincies die al een structuurvisie hebben vastgesteld, zullen dat doen bij de eerstvolgende vaststelling of herziening van een structuurvisie, maar handelen tot die tijd conform deze afspraken en uitgangspunten.
- b. Provincies regisseren het bedrijventerreinenbeleid door middel van de in



- onderdeel a bedoelde structuurvisie en bijbehorend juridisch en financieel instrumentarium. Aanvullend daarbij gebruiken de provincies de provinciale herstructureringsprogramma's om de uitvoering van de herstructureringsopgave te regisseren.
- c. Provincies voeren in deze vertaling van deze afspraken en uitgangspunten, in samenwerking met (samenwerkende) gemeenten een regiospecifiek bedrijventerreinenbeleid.
  - d. Partijen nemen binnen een half jaar na ondertekening van dit convenant een besluit over de vorm en financiering van de kennisborging en -uitwisseling over (de uitvoering van) bedrijventerreinen, waarbij het uitgangspunt is dat alle partijen meefinancieren.
  - e. Partijen betrekken maatschappelijke belangenorganisaties bij de uitvoering van deze afspraken.
  - f. De bijlagen van dit convenant zijn onderdeel van het convenant.

### **Artikel 3: Regionale samenwerking**

- a. Gemeenten werken samen op het gebied van bedrijventerreinenbeleid in economisch of bestuurlijk logische regio's.
- b. Provincies stellen samen met gemeenten een uiterste einddatum, maar maximaal 2 jaar na ondertekening van dit convenant, vast voor het tot stand komen van regionale samenwerking tussen gemeenten.
- c. Provincies zorgen voor de afstemming tussen regio's op basis van regulier overleg. Desgewenst kunnen provincies hiervoor een platform creëren.
- d. Indien er na de in onderdeel b genoemde termijn geen regionale samenwerking in een regio functioneert, dan zorgen provincies voor het tot stand komen van de regionale samenwerking in die regio.
- e. Provincies nemen regionale samenwerking op als provinciaal belang in hun structuurvisie.
- g. Partijen benoemen binnen een half jaar na ondertekening van dit convenant, conform de hoofdlijnen als beschreven in bijlage 1, een team van ambassadeurs ter ondersteuning van gemeenten en provincies voor mediation bij de totstandkoming van regionale samenwerking. Ter voorbereiding van de besluitvorming over dit team, doen partijen onderzoek naar de precieze vorm en wijze van financiering hiervan.

**Artikel 4: Behoefteraming, ruimtelijke planningsopgave, planning en planologische realisatie van bedrijventerreinen 2010 – 2020**

- a. Partijen spreken af dat de ruimtelijke planningsopgave in de periode 2010 tot en met 2020 11.015 netto hectares is voor heel Nederland.  
Een indicatieve verdeling van deze ruimtelijke planningsopgave over de provincies is opgenomen in bijlage 2.
- b. Het Rijk stelt de landelijke behoefteraming voor bedrijventerreinen op.
- c. Provincies maken in samenwerking met gemeenten de provinciale behoefteraming inclusief een (indicatieve) vertaling naar regio's waarbij zij de landelijke behoefteraming nemen als randvoorwaarde, maar waarbij er ruimte is voor regio's om daar binnen gemotiveerd af te wijken.
- d. Regionaal samenwerkende gemeenten komen in samenwerking met provincies tot een regionale planning inclusief fasering, segmentering en locatiekeuze voor nieuwe en te herstructureren bedrijventerreinen in die regio.
- e. Gemeenten zorgen ervoor dat bedrijventerreinen worden gerealiseerd en, indien zij grondeigenaar zijn, op de markt worden gebracht conform de regionale planning en de vraag uit de markt.
- f. Partijen actualiseren in onderling overleg de ruimtelijke planningsopgave zoals bedoeld in onderdeel a in 2015.
- g. Partijen hebben jaarlijks een gesprek over de realisatie van de ruimtelijke planningsopgave en eventuele significante afwijkingen op landelijk en provinciaal niveau.
- h. Provincies en samenwerkende gemeenten hebben regulier een gesprek over de realisatie van de ruimtelijke planningsopgave en eventuele significante afwijkingen op regionaal niveau.

**Artikel 5: Herstructurering 2009 – 2013**

- a. Partijen nemen gezamenlijk de verantwoordelijkheid om in de periode 2009 - 2013 een herstructureringsopgave van 6.500 hectares in uitvoering te hebben genomen.
- b. Provincies maken in samenwerking met (regionaal samenwerkende) gemeenten voor de uitvoering van deze indicatieve herstructureringsopgave vóór 1 april 2010 een door Gedeputeerde Staten goedgekeurd provinciaal programma voor de periode 2009 tot en met 2013 waarbij alle programma's gezamenlijk optellen tot de uitvoering van 6.500 hectares. Als blijkt dat deze datum voor enkele provincies niet haalbaar is, dan kan

- er na overleg tussen Rijk en de betrokken provincie, door het Rijk uitstel worden verleend.
- c. In het provinciale programma bepalen provincies en (regionaal samenwerkende) gemeenten de regionale herstructureringsopgave en prioriteren deze op het regionale schaalniveau.
  - d. De provinciale herstructureringsprogramma's bevatten minimaal de informatie zoals beschreven in bijlage 4.
  - e. Rijk en provincies maken een indicatieve verdeling van de herstructureringsopgave van 6.500 hectare over de provincies op basis van de door provincies opgestelde herstructureringsprogramma's.
  - f. Provincies doen jaarlijks verslag van de voortgang van de uitvoering van herstructurering in hun provinciale jaarverslagen.
  - g. Gemeenten voeren de projecten in de provinciale herstructureringsprogramma's, als bedoeld in onderdeel b, uit.

#### **Artikel 6: Rijksfinanciering van de herstructureringsopgave en decentralisatie van de TOPPER-middelen**

- a. Het Rijk heeft tot en met 2013 maximaal € 403,6<sup>8</sup> miljoen beschikbaar om de herstructureringsopgave als bedoeld in artikel 5, onderdeel a te ondersteunen. Deze rijksmiddelen zijn als volgt opgebouwd:
  1. In bestaande (subsidie)regelingen € 244 miljoen.
  2. Fonds Economische Structuurversterking (FES) € 52 miljoen.
  3. Bedrijventerreinen EZ (nu TOPPER) € 107,6 miljoen.
- b. De rijksmiddelen in onderdeel a, subonderdeel 1, zijn opgenomen in bestaande (subsidie)regelingen en worden via die regelingen en binnen bestaande afspraken aan provincies c.q. gemeenten beschikbaar gesteld.
- c. Rijk en provincies kiezen als maatstaf voor de verdeling van de rijksmiddelen in onderdeel a, subonderdeel 3, voor het areaal bedrijventerreinen ouder dan 10 jaar. De resultante van deze maatstaf voor de verdeling van de middelen in subonderdeel 3 over de provincies is opgenomen in bijlage 3.
- d. Het Rijk decentraliseert de rijksmiddelen in onderdeel a, subonderdeel 3, voor de periode van 2009 tot en met 2013 in het kader van dit convenant aan de provincies ten behoeve van de regionale herstructureringsopgave door middel van een decentralisatie-uitkering.
- e. De rijksmiddelen in onderdeel a, subonderdeel 3 worden beschikbaar

<sup>8</sup> Prijspeil 2007.

gesteld na oplevering van en onderlinge overeenstemming tussen Rijk en provincies over het herstructureringsprogramma, als bedoeld in artikel 5 onderdeel b.

- f. Het Rijk stelt de rijksmiddelen in onderdeel a, subonderdeel 2, beschikbaar voor een beperkt aantal FES-waardige te herstructureren bedrijventerreinen van nationaal belang. Deze bedrijventerreinen worden door het Rijk geselecteerd op voordracht van de provincies in samenwerking met de gemeenten, en op basis van de majeure opgaven uit de door Rijk en regio gezamenlijk opgestelde MIRT-gebiedsagenda's. De geselecteerde projecten worden uiteindelijk opgenomen in de provinciale herstructureringsprogramma's.
- g. Partijen maken in 2011 de tussenbalans op over de voortgang van de uitvoering van de provinciale herstructureringsprogramma's.
- h. Het Rijk beoordeelt in 2013, op basis van de evaluatie van de aanpak en voortgang van de inhaalslag herstructurering, de omvang en de verdeling van de rijksmiddelen na 2013 tot uiterlijk 2020.
- i. Rijk en provincies hanteren bij de evaluatie van de decentralisatie "de mate van realisatie van het provinciale herstructureringsprogramma" als prestatie-indicator.

#### **Artikel 7: Kwaliteit van bedrijventerreinen**

- a. Partijen zorgen ervoor dat bedrijventerreinen zowel economisch, duurzaam als ruimtelijk toekomstbestendig zijn. Hiervoor nemen partijen maatregelen die ondermeer duurzaamheid op bedrijventerreinen verhogen.
- b. Gemeenten streven door intensivering naar een zorgvuldig gebruik van de ruimte op bedrijventerreinen binnen de gekozen kwaliteit van het terrein.
- c. Samenwerkende gemeenten zorgen in de regionale planning voor een voldoende segmentering in de regio die past bij die regiospecifieke economische ontwikkeling en bewaken deze segmentering bij de uitgifte.
- d. Samenwerkende gemeenten zorgen ervoor dat de regionale planning ten aanzien van het aanbod van bedrijventerreinen voldoet aan de ruimtelijke kwaliteitseisen van onder andere bedrijven en omgeving (landschappelijke inpassing).
- e. Gemeenten streven ernaar om voor elk bedrijventerrein een uitgifteprotocol op te stellen om de toekomstvastheid van het terrein te borgen.
- f. Gemeenten zorgen voor de planning en uitvoering van het beheer en

onderhoud van het openbare gebied op bedrijventerreinen om versnelde veroudering tegen te gaan.

- g. Gemeenten zorgen voor een duurzaam beheer en onderhoud van bedrijventerreinen samen met het bedrijfsleven en grondeigenaren. Hierbij kan parkmanagement een instrument zijn.

### **Artikel 8: Monitoring**

- a. Partijen monitoren de afspraken en uitgangspunten uit dit convenant in het jaarlijkse gesprek over de realisatie van de ruimtelijke planningsopgave.
- b. Partijen spreken af om de uitgifte van bedrijventerreinen en de planologische realisatie van de ruimtelijke planningsopgave jaarlijks te monitoren in het Integrale Bedrijventerreinen Informatie Systeem (IBIS) op nationaal en provinciaal niveau.
- c. Partijen spreken af om gezamenlijk een kwaliteitsslag te maken met het landelijke monitoringsysteem IBIS om dit beter aan te laten sluiten op de wensen van Rijk, provincies en gemeenten. Hierbij zal specifiek aandacht zijn voor de monitoring van de herstructurering.
- d. Provincies verzamelen elk jaar de benodigde gegevens bij gemeenten om de uitgifte, het aanbod, herstructurering en de kwaliteit van publieke en private bedrijventerreinen in IBIS te kunnen monitoren.
- e. Gemeenten leveren elk jaar de benodigde gegevens aan de provincies om de uitgifte, het aanbod, herstructurering en de kwaliteit van publieke en private bedrijventerreinen te kunnen monitoren.

### **Artikel 9: Evaluatie**

- a. Partijen zullen de uitvoering en werking van dit convenant doen evalueren in 2015, met uitzondering van de aanpak van herstructurering en de decentralisatie van de rijksmiddelen als bedoeld in artikel 6, onderdeel c. Deze worden geëvalueerd in 2013, conform artikel 6 onderdeel g en h.
- b. De evaluatie over de uitvoering en werking van dit convenant zal worden verricht en een verslag daarvan zal worden opgemaakt door een door partijen te benoemen commissie.
- c. Over de conclusies van de evaluatie over de uitvoering en werking van dit convenant treden partijen in 2015 in overleg om te komen tot een gezamenlijk oordeel over de conclusies en de eventuele consequenties daarvan voor de afspraken en uitgangspunten in dit convenant.

**Artikel 10: Geschillen**

- a. Partijen spannen zich in om eventuele geschillen in verband met dit convenant of afspraken die daarmee samenhangen in onderling overleg, met de provincies in een coördinerende rol, op te lossen. Wanneer de provincie zelf partij is in een geschil zal het Rijk de coördinerende rol op zich nemen.
- b. Indien een geschil speelt tussen alle partijen betrokken bij dit convenant, dan zal de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de coördinerende rol op zich nemen.
- c. Indien het onmogelijk is gebleken om op bovengenoemde wijze een geschil op te lossen, trachten partijen het geschil op te lossen door mediation.
- d. Een geschil bestaat, indien een van de partijen dat stelt door dit schriftelijk aan de andere partij(en) mee te delen.
- e. Partijen kunnen op tekortkomingen in de nakoming van dit convenant of van afspraken die daarmee samenhangen bij de burgerlijke rechter geen beroep doen.

**Artikel 11: Wijziging en opzegging**

- a. Elke partij kan het convenant met inachtneming van een opzegtermijn van 6 weken schriftelijk opzeggen, indien een zodanige verandering van omstandigheden is opgetreden dat dit convenant naar redelijkheid en billijkheid op korte termijn behoort te eindigen. De opzegging moet de verandering in omstandigheden vermelden.
- b. Wanneer een partij het convenant opzegt, beraden de overige partijen zich over de gevolgen daarvan voor de in het convenant vastgelegde afspraken.
- c. Elke partij kan de andere partijen schriftelijk verzoeken het convenant te wijzigen. De wijziging behoeft de schriftelijke instemming van alle partijen.
- d. Partijen treden in overleg binnen zes weken nadat een partij de wens daartoe aan de andere partijen schriftelijk heeft medegedeeld.
- e. De wijziging en de verklaringen tot instemming worden in afschrift als bijlage aan het convenant gehecht.
- f. De (zakelijke inhoud van de) wijziging wordt gepubliceerd in de Staatscourant.

**Artikel 12: Inwerkingtreding en publicatie**

- a. Dit convenant treedt in werking met ingang van de dag na ondertekening en eindigt op 1 januari 2021.
- b. Binnen zes weken na inwerkingtreding van dit convenant wordt de tekst daarvan gepubliceerd in de Staatscourant.

Aldus overeengekomen en in vijfvoud ondertekend op 27 november 2009.

---

**de Vereniging Interprovinciaal Overleg**

**de heer J. Franssen**

---

**de Vereniging Nederlandse Gemeenten**

**de heer R.W. Bleker**

---

**de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer**

**mevrouw dr. J.M. Cramer**

---

**de Minister van Economische Zaken**

**mevrouw M.J.A. van der Hoeven**

---

### Bijlage 1 **Ambassadeursteam regionale samenwerking**

Het team van ambassadeurs voor regionale ondersteuning:

- Heeft als doel om de totstandkoming van regionale samenwerking te ondersteunen en te faciliteren;
- Heeft voldoende capaciteit en doorzettingsmacht om tempo te maken en bestuurlijk gewicht in de schaal te leggen;
- Kent de succesfactoren van regionale samenwerking en weet deze toe te passen;
- Weet op basis van een combinatie van regionaal maatwerk, goede voorbeelden en procesbegeleiding een impuls te geven aan regionale samenwerking in een regio;
- Bestaat in deze vorm tot en met 2013;
- In 2013 vindt een evaluatie plaats om te kijken of continuering van het aanjaagteam wenselijk is;
- Rapporteert jaarlijks aan de partijen in dit convenant door middel van een voortgangsrapportage waarbij ook wordt ingegaan op de stand van zaken van intergemeentelijk regionale samenwerking in heel Nederland;
- Wordt pas definitief opgericht na overeenstemming tussen partijen over de vorm en financiering.



## Bijlage 2 Indicatieve verdeling van de landelijke ruimtelijke planningsopgave 2010 - 2020 over de provincies in netto hectares

Provincie	Uitbreidingsvraag (na ruimtewinst)	Vervangingsvraag	Ruimtelijke planningsopgave
Drenthe	515	150	665
Flevoland	697	80	777
Fryslân	740	60	800
Gelderland	717	177	894
Groningen	598	90	688
Limburg	819	150	969
Noord-Brabant	1.516	512	2.028
Noord-Holland	1.163	130	1.293
Overijssel	1.119	63	1.182
Utrecht	249	86	335
Zeeland	202	62	264
Zuid-Holland	850	270	1.120
<b>Totaal</b>	<b>9.185</b>	<b>1.830</b>	<b>11.015</b>

Utrecht: Deze ruimtelijke planningsopgave is exclusief de terreinen Het Klooster (73 ha) te Nieuwegein en Gaasperwaard (19 ha) te Vianen, omdat verwacht wordt dat deze voor 2010 worden gerealiseerd.

Gelderland: In WERV-verband is afgesproken dat een deel van de ruimtelijke planningsopgave van Veenendaal op een gemeenschappelijk terrein van Ede en Veenendaal geacommodeerd wordt.

Noord-Brabant: exclusief enkele 'bijzondere' werklocaties zoals AFC Dinteloord, Logistiekpark Moerdijk en Havenschap Moerdijk.

### Bijlage 3 Verdeling van de te decentraliseren rijksmiddelen voor de herstructureringsopgave 2009 – 2013 over de provincies

Provincie	Te decentraliseren rijksmiddelen in miljoen €
Drenthe	4,60
Flevoland	4,00
Fryslân	5,20
Gelderland	12,60
Groningen	4,60
Limburg	11,40
Noord-Brabant	20,30
Noord-Holland	13,50
Overijssel	9,60
Utrecht	5,00
Zeeland	3,90
Zuid-Holland	12,90
<b>Totaal</b>	<b>107,6</b>

#### Bijlage 4 Minimale onderdelen provinciale herstructureringsprogramma's

- a. De herstructureringsopgave (uitgesplitst in hectares te herprofilen of (zwaar) te revitaliseren), de locaties die aangepakt gaan worden tot en met 2013, de daarmee te realiseren output in ha's en de jaarlijkse fasering.
- b. Een toelichting hoe bij de prioritering van projecten, goed lopende regionaal samenwerkende regio's zijn beloofd.
- c. Een indicatief overzicht van de geschatte kosten en de financieringsopzet (opbrengsten, inverdieneffecten, grondprijnsbeleid, regionale verevening, overheidsbijdragen (gemeenten en provincies) en eventuele bijdragen derden).
- d. Een toelichting op de wijze hoe niet-vrijblijvende regionale samenwerking wordt vorm gegeven. Deze regionale samenwerking heeft, conform de definitie in artikel 1 onderdeel d, betrekking op zowel de aanleg van nieuwe terreinen als de herstructurering van verouderde terreinen.
- e. Een toelichting op de wijze waarop regio's en maatschappelijke belangen organisaties betrokken zijn bij de inhoud van het provinciale herstructureringsprogramma's (waaronder het bedrijfsleven).
- f. Provincies nemen in de provinciale herstructureringsprogramma's een overzicht op van de overheidsmiddelen die worden ingezet voor de herstructureringsopgave inclusief de Rijks- en provinciale bijdragen die worden verkregen uit de regelingen voor bodemsanering, Grote Stedenbeleid, Nota Ruimte budget en Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) en de hectares die daarmee worden gerealiseerd voor zover het herstructurering van bedrijventerreinen betreft.
- g. Een toelichting op de wijze waarop duurzaam beheer en onderhoud op de te herstructureren locaties wordt geborgd.
- h. Een toelichting hoe de uitvoering van de herstructureringsopgave wordt vormgegeven.

## Bijlage 5 Achtergrondinformatie

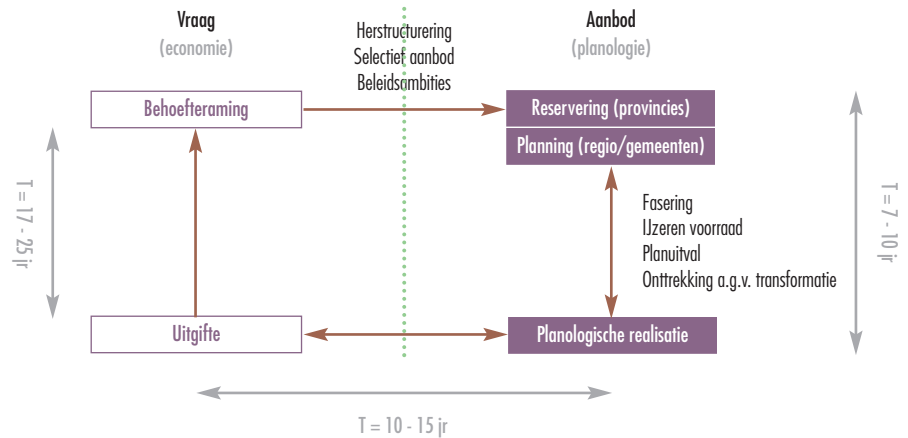
### **Handreiking bij de onderdelen behoefteraming en ruimtelijke kwaliteit**

Het is voor de groei van de Nederlandse economie en daarmee voor het behoud van de welvaartsstaat van groot belang dat er voldoende ruimte is voor bedrijvigheid. Tegelijkertijd moet er in ons land zo zorgvuldig mogelijk met de beschikbare ruimte worden omgegaan. Dit laatste geldt in algemene zin door zo efficiënt mogelijk om te gaan met de reeds aanwezige en benutte ruimte voor bedrijvigheid en meer specifiek door bij de locatie van nieuwe terreinen een aantal kwaliteitseisen te stellen. Deze bijlage is een inhoudelijke handreiking voor provincies en gemeenten om met de afspraken uit dit convenant aan de slag te gaan.

### **Behoefteraming en planning**

Een zorgvuldige planning van bedrijventerreinen begint met de consequente toepassing van de SER-ladder. Dit betekent dat er eerst gekeken wordt naar de noodzaak van een nieuwe locatie op basis van een realistische (uitbreidings- en vervangings)vraag naar nieuwe bedrijventerreinen en de mogelijkheden die herstructurering en intensivering van bestaande terreinen biedt om die behoefte op te vangen, voordat er gekozen wordt om nieuw terrein uit te leggen.

Behoefteramingen zijn nodig om inzicht te krijgen in de toekomstige uitbreidingsvraag naar bedrijventerreinen voor de lange termijn. De daadwerkelijke aanleg van bedrijventerreinen op korte termijn vindt plaats op basis van vraag uit de markt. De verwachte economische en demografische ontwikkeling van Nederland zijn van invloed op deze vraag naar bedrijventerreinen. Voor het inschatten van de mogelijke economische ontwikkeling van Nederland worden de Welvaart- en Leefomgevingsscenario's (WLO) van het Centraal Planbureau (CPB) gebruikt. Als afgeleide daarvan gebruikt het Rijk op nationaal niveau de Bedrijfslocatiemonitor om de vraag naar bedrijventerreinen en zeehaventerreinen (en kantoren) voor Nederland en voor alle provincies te ramen. In essentie is de cyclus van ramen tot uitgifte voor bedrijventerreinen de volgende:



Het behoefteramingscijfer is de geprognosticeerde uitbreidingsvraag naar bedrijventerreinen gegeven een aantal veronderstellingen. Het is autonoom en kan enkel worden “aangepast” door te kiezen voor een ander WLO-scenario, veranderingen in de uitgangspunten van het WLO-scenario zelf of veranderingen in het gebruikte model. De praktijk zal uitwijzen wat de daadwerkelijke ruimtevraag is.

Tegenover die vraag staat de aanbodkant. In structuurvisies vertalen provincies de behoefteraming in een ruimtelijke reservering voor nieuwe uitleg en een opgave voor herstructurering op regionale schaal. Vervolgens vertalen samenwerkende gemeenten deze nieuwe uitleg en herstructureringsopgave door in een regionale planning (planningscijfer). Het realisatiecijfer is een planologisch cijfer dat aangeeft hoe het staat met het planologisch realiseren van die planning. Onder “gerealiseerd” wordt hier verstaan de plannen die onherroepelijk zijn (in bestemmingsplannen). In de fase tussen planologische realisatie en uitgifte worden de gronden bouwrijp gemaakt en de kavels op de markt gebracht. De daadwerkelijke vraag vanuit de markt komt tot uitdrukking in de uitgifte van terreinen (uitgiftcijfer).

### Methodiek

De Bedrijfslocatiemonitor (BLM-model) is een model voor langetermijnramingen voor de uitbreidingsvraag naar bedrijventerreinen, zeehaventerreinen en kantoren. Dat gebeurt aan de hand van conjunctuurvrije langetermijnscenario's. Binnen het BLM-model zijn de locatietype-

voorkeur en het terreinquotiënt belangrijke parameters. De locatietype-voorkeur is de verdeling van de werkgelegenheid over de verschillende locatietypen van de BLM. Een terreinquotiënt is gedefinieerd als het aantal vierkante meters kaveloppervlak of nettoterreinoppervlak per werknemer.

De spanning die op langere termijn ontstaat, zit tussen een stabiliserende (en op termijn afnemende) beroepsbevolking, een groeiende economie en een economie die verandert in aard. Wat de consequentie is voor het gevraagde ruimtelijk beslag van deze ontwikkelingen, is daarmee ook een vraag die het Rijk in samenwerking met provincies moet oplossen.

### **Kwantiteit**

De keuze die gemaakt moet worden is welk scenario wordt gebruikt om de geprognosticeerde uitbreidingsvraag naar bedrijventerreinen te bepalen. Provincies zullen gelet op de termijn van hun structuurvisies deze ramingen maken voor een periode van tenminste 10 jaar. In de beleidsbrief (d.d. 7 december 2007) van de ministers van VROM en EZ aan de Tweede Kamer is gekozen om landelijk als uitgangspunt te kiezen voor het Transatlantic Market (TM) scenario. Deze politieke keuze is gebaseerd op het landelijke beeld dat het gekozen adagium “maximaal reserveren, uitgeven naar behoefte” uit de Nota Ruimte niet optimaal werkt (onderzoek Royal Haskoning). Nog te vaak worden bedrijventerreinen gerealiseerd zonder goede regionale afstemming.

De keuze om op landelijk niveau te kiezen voor het TM-scenario betekent niet dat regionale verschillen niet mogen bestaan. Bij de vertaling van de landelijke behoefte-raming op basis van het TM scenario naar provinciale behoefte-ramingen en regionale planning is regionaal maatwerk en flexibiliteit van belang, zodat provincies en gemeenten bij de planologische realisatie van bedrijventerreinen adequaat kunnen inspelen op economische ontwikkelingen.

### **Wat kunnen overheden beïnvloeden?**

Vraag naar en aanbod van bedrijventerreinen moeten in balans zijn. De ruimte die provincies reserveren in structuurvisies (en door regionaal samenwerkende gemeenten vertaald worden in regionale plannings) moet voldoende zijn om de geprognosticeerde vraag naar bedrijventerreinen op te

vangen. Overheden willen met bedrijventerreinenbeleid om verschillende redenen invloed uitoefenen. Het bedrijventerreinenbeleid speelt in de volgende delen van de cyclus:

- **Van behoefte-raming via reservering naar planning (→)**: De geprognosticeerde vraag moet ruimtelijk gereserveerd worden door nieuwe locaties te zoeken of ruimte geboden worden door herstructurering van bestaande terreinen. In de provinciale structuurvisies maken provincies deze slag op hoofdlijnen. Vervolgens maken regionaal samenwerkende gemeenten op basis van deze structuurvisies, onder regie van de provincie, een regionale planning. Of en waar herstructurering een optie is wordt beïnvloed door de verwachte toekomstige markt vraag. De vraag die kan neerslaan op herstructureringslocaties door ruimtewinst zal echter beperkt zijn. Ook speerpunten van beleid kunnen van invloed zijn op de planning van de behoefte. Zo kunnen economische speerpunten er toe leiden dat er gekozen wordt om voor bepaalde bedrijfstakken/clusters extra ruimte te creëren.
- **De planning en de planologische realisatie (van (structuur)visie naar bestemmingsplan) (↔)**: Dit is vooral het ruimtelijk beleid, de planologie. Gemeenten zorgen door het maken van bestemmingsplannen dat de regionale planning wordt gerealiseerd. Het beleid dat gevoerd wordt om de planning te halen (beschikbaarheid van een voorraad en alternatieven voor planuitval). Dit beleid kan een reden zijn om de planologische realisatie van de planning in de tijd te schuiven. Andersom beïnvloedt de planologische realisatie ook de planning. Als een deel van het bestaande aanbod van bedrijventerreinen getransformeerd wordt naar andere functies, moet deze onttrekking (gedeeltelijk) gecompenseerd worden. Onttrekking verhoogt dus de planningsopgave.

### Verschillende beleidskeuzes

Zoals aangegeven speelt het bedrijventerreinenbeleid zich af tussen de behoefte-raming en de planning en tussen de planning en de planologische realisatie. In het bedrijventerreinenbeleid kunnen verschillende beleidskeuzes gemaakt worden op verschillende momenten in het schema.

Tussen de behoefte-raming en de reservering/planning zijn er de volgende mogelijke keuze(s):

- Er kan ruimte gezocht worden op bestaande terreinen waardoor een deel van de geraamde vraag ingevuld wordt door herstructurering.

- Er kan ruimte gevonden worden door nieuwe terreinen intensiever te gaan gebruiken (intensivering).
- Er kan gekozen worden om specifiek (meer) ruimte te reserveren voor bepaalde sectoren (beleidsambities).
- Er kan gekozen worden om (op regionale schaal) nieuwe terreinen aan te leggen. Keuze 1 en 2 leiden ertoe dat de planningsopgave aan nieuwe terreinen minder kan zijn, terwijl keuze 3 en 4 leiden tot een hogere planningsopgave.

Nadat bepaald is hoeveel nieuwe ruimte te plannen, worden de beleidskeuzes gemaakt hoe deze planning te realiseren. De mogelijke beleidskeuzes tussen planning en planologische realisatie zijn:

1. Gemeenten kunnen het omzetten van de planning in planologische realisatie (onherroepelijke bestemmingsplannen) versnellen of vertragen. Hierdoor ontstaat meer of minder druk op de voorraad.
2. Planuitval kan een reden zijn om de fasering aan te passen, dan wel nieuwe locaties te onderzoeken.
3. Vanwege het “tijdsgat” tussen planning en planologische realisatie kan het wenselijk zijn een bepaalde voorraad beschikbaar te hebben voor directe uitgifte. Nadeel hiervan is dat we hiermee de planologische realisatie versnellen en mogelijk verhogen t.o.v. de geprognosticeerde vraag.
4. De voorraad bedrijventerrein kan afnemen door verouderde en/of onwenselijke locaties om te vormen naar andere functies (= onttrekking aan de voorraad).
5. Locaties die onttrokken worden aan de voorraad kunnen ergens anders (geheel of gedeeltelijk) gecompenseerd worden.

### **Ruimtelijke kwaliteit**

De discussie rondom kwaliteit richt zich op drie soorten kwaliteit:

- **Gebruikswaarde.** Hier gaat het om de vraag voor welke economische sectoren (bedrijfstakken) er ruimte wordt gecreëerd en voor welke sectoren/clusters willen we extra ruimte reserveren?
- **Belevingswaarde.** Hier gaat het om de kwaliteit van het terrein (gedefinieerd in milieucategorieën, grootschalig/kleinschalig, specifieke clusters/segmenten en bebouwingsgraad) die wordt aangeboden als ook om de ruimtelijke kwaliteit van het terrein (beeldkwaliteit, inpassing in het landschap).



- **Toekomstwaarde.** Dit bevat zowel economische als duurzaamheidscomponenten. Is het terrein ook toekomstvast?  
De kwaliteit heeft dus niet enkel invloed op de bestaande terreinen (veroudering) maar ook de nieuwe terreinen. Het aanbod aan bedrijventerreinen moet dus niet alleen aan ruimtelijke kwaliteitseisen voldoen, maar moet ook passen bij de economische kwaliteit van de regio waarin ze gepland worden en toekomstvast zijn.

Om te toetsen hoe het staat met de kwaliteit van het bestaande aanbod van bedrijventerreinen zijn de volgende elementen van belang (indicatief):

- Past de uitstraling van het terrein bij de bedrijven die op het terrein gevestigd zijn?
- Zijn het terrein en alle individuele kavels goed ontsloten?
- Past het terrein bij de omgeving waarin het ligt?
- Is er sprake van conflicten met andere functies (natuur, ecologie, wonen)?
- Past de bruto-nettoverhouding bij de gewenste uitstraling?
- Zijn er milieubeperkingen op het terrein?
- Is het beheer op het terrein geregeld?
- Zijn er onrendabele kavels op het terrein?
- Is de bebouwingsgraad in verhouding met de gewenste uitstraling?

Om te toetsen hoe het staat met de kwaliteit van nieuwe bedrijven terreinen zijn de volgende elementen van belang (indicatief):

- Sluit het terrein qua economische kwaliteit aan op de economische groeisectoren?
- Ligt de geplande locatie op de juiste ruimtelijke locatie in de regio (aansluiting bestaand bebouwd gebied & natuurbelasting)?
- Past de bruto-nettoverhouding bij de gewenste uitstraling?
- Is de bebouwingsgraad in verhouding met de gewenste uitstraling?
- Zijn het terrein en alle individuele kavels goed ontsloten?
- Is er sprake van een duurzame opzet van het terrein (water, ecologie)?  
Een bruikbaar instrument voor deze kwaliteit is een uitgifteprotocol voor terreinen.

### Ruimtwinst

Het behalen van ruimtwinst wordt vaker aangeduid als intensivering. Het is hier van belang om een onderscheid te maken tussen *bestaande* en *nieuwe* locaties.

*Nieuwe locaties.* Hier gaat het om het kritisch kijken naar bijv. de bruto-nettoverhouding van het plan. Is de ruimte die nu uitgeefbaar wordt gemaakt op het nieuwe bedrijventerreinen wel de meest maximale variant? Deze afwegingen kunnen op gespannen voet staan met landschappelijke inpassing, uitstraling van het terrein en de nagestreefde ruimtelijke kwaliteit van het terrein.

*Bestaande locaties.* Bij het herstructureren van bestaande terrein kan er ruimtwinst geboekt worden. Door het aanpassen van de (interne) ontsluiting, herverkaveling en sloop kan er nieuwe ruimte ontstaan. Daarnaast kan door het aanpassen van bouwhoogtes, het stimuleren van meerlaagsbouwen en het toestaan van functiemenging (bijv. productiehal gecombineerd met kantoor) ook ruimtwinst geboekt worden.

Ruimtwinst moet altijd nagestreefd worden maar blijkt in de praktijk niet altijd haalbaar. Nu is het vooral zaak door een mix van slimme nieuwe uitbreidingen aansluitend aan het bestaande terrein en herverkaveling de onrendabele kavels uitgeefbaar te maken. Dit naast het stimuleren van meerlaagsbouwen en functiemenging.

### Wettelijke taken en instrumenten

De overheden hebben als taak om zorg te dragen voor een goede ruimtelijke ordening in Nederland. Het Rijk is systeemverantwoordelijk voor de ruimtelijke basiskwaliteit en ruimtelijke hoofdstructuur (Nota Ruimte). Het Rijk schept de “architectuur” voor de decentrale overheden, waarbij de provincie vooral de regie voert op (boven)regionale ontwikkelingen. Gemeenten zijn de uitvoerder en initiator van de regionale en lokale ontwikkelingen.

Elke overheidslaag (Rijk, provincie, gemeente) heeft in het kader van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) de verplichting om in structuurvisies de ruimtelijke belangen te expliciteren en beleid hierop te formuleren. Nationale belangen worden vastgelegd in de Algemene Maatregel van Bestuur Ruimte. Hierin stelt het Rijk regels aan de inhoud of motivering van bestemmingsplannen en provinciale verordeningen. Provincies en gemeenten leggen hun

provinciale / gemeentelijke belangen vast in de provinciale / gemeentelijke structuurvisies. De door provincies benoemde provinciale belangen kunnen juridisch worden verankerd in een verordening waarin dan voorwaarden aan de inhoud of motivering van bestemmingsplannen worden gesteld.

Voor specifieke gevallen kunnen door middel van pro-actieve of reactieve aanwijzingen Rijks- of provinciale belangen eveneens doorwerking krijgen.

### Financiële toelichting

In de kabinetsreactie op het advies van de Taskforce (Her)ontwikkeling Bedrijventerreinen heeft het kabinet besloten om € 403,6 miljoen beschikbaar te stellen in de periode 2009 – 2013. Deze Rijksbijdrage is gekoppeld aan de rijksambitie om in deze periode 6.500 ha. herstructurering in uitvoering te krijgen. In onderstaande tabel is de opbouw van de € 403,6 miljoen rijksmiddelen uitgesplitst.

### Financieel overzicht 2009 – 2013 (in mln. euro's)

	2009-2013
<b>EU</b>	
EFRO bedrijventerreinen	50
<b>Rijk</b>	
Bedrijventerreinen EZ (nu TOPPER)	107,6
BDU Economie	12
FES/Nota Ruimte projecten	100
Bodemsanering	107
Nationale cofinanciering EFRO	25
FES/herstructurering	23
FES/REB nader te verdelen	29
<b>Totaal Rijk</b>	<b>403,6</b>
<b>Totaal Rijk + EU</b>	<b>453,6</b>

De rijksbijdrage is opgebouwd uit € 244 miljoen die zijn gekoppeld aan bestaande regelingen en € 159,6 miljoen vrij besteedbaar geld. In de € 244 miljoen is wel alleen gerekend met de middelen die vanuit deze bestaande (subsidie)regelingen ten goede komen aan herstructurering van bedrijventerreinen.

## Bijlage C

### Uitwerking alternatieve uitvoeringsstrategieën decentraal bedrijventerreinenbeleid

	'Nulsituatie'	Mogelijke eindbeelden (alleen de afwijkingen t.o.v. de nulsituatie)			
		Provinciale sturing, lokale uitvoering	Regionale sturing, lokale uitvoering	Provinciale sturing, regionale uitvoering	Regionale sturing, regionale uitvoering
<b>Planning en programmering</b>	<p>provinciale, ruimtelijke kaderstelling</p> <p>gemeentelijke plannen</p> <p>in een aantal gebieden lichte, regionale afstemming</p> <p>in enkele regio's grondbeleidsafspraken</p>	<p>richtinggevende en uitvoeringsgerichte, prov. planning en programmering (w.o. herstructureringsprogr.) met gedetailleerde en strikte kaderstelling voor gemeentelijke plannen</p> <p>prov. sturing regio-indeling en/of definiëring projectenveloppen</p> <p>prov. sturing invulling regionale samenwerking (m.b.t. fasering, segmentering, grondbeleid, financieel kader, enz.)</p>	<p>indicatieve prov. planning en zoveel mogelijk door provincie overgenomen, regionale planning (intergemeentelijke structuurvisie) en uitvoeringsprogrammering</p> <p>gemeentelijke sturing regio-indeling en/of definiëring projectenveloppen</p> <p>gemeentelijke sturing invulling regionale samenwerking (m.b.t. planning, fasering, segmentering, grondbeleid, financieel kader, enz.)</p>	<p>richtinggevende en uitvoeringsgerichte, prov. planning en programmering (w.o. herstructureringsprogr.) met gedetailleerde en strikte kaderstelling voor gemeentelijke plannen</p> <p>prov. sturing regio-indeling en/of definiëring projectenveloppen</p> <p>prov. sturing invulling regionale samenwerking (m.b.t. fasering, segmentering, grondbeleid, financieel kader, enz.)</p>	<p>indicatieve prov. planning en zoveel mogelijk door provincie overgenomen, regionale planning (intergemeentelijke structuurvisie) en uitvoeringsprogrammering</p> <p>gemeentelijke sturing regio-indeling en/of definiëring projectenveloppen</p> <p>gemeentelijke sturing invulling regionale samenwerking (m.b.t. planning, fasering, segmentering, grondbeleid, financieel kader, enz.)</p>
<b>Uitvoeringsorganisatie</b>	<p>i.h.a. gemeentelijke grondbedrijven</p> <p>beperkt aantal private ontwikkelingen</p> <p>in enkele gebieden (faciliterende en ondernemende) ROB'en</p>	<p>bindende regionale (w.o. grondbeleids- en vereenings) afspraken over gemeentelijke uitvoering of concessies aan private partijen</p> <p>intensieve inzet ROB'en onder gemeentelijke regie</p>	<p>bindende regionale (w.o. grondbeleids- en vereenings)afspraken over gemeentelijke uitvoering of concessies aan private partijen</p> <p>intensieve inzet ROB'en onder gemeentelijke regie</p>	<p>regionale uitvoering door ROB met exclusieve uitvoeringsverantwoordelijkheid en subsidie-/participatierechten, dat tevens (event. via concessies aan private partijen) invulling geeft aan regionaal grondbeleid en verevening</p>	<p>regionale uitvoering door ROB met exclusieve uitvoeringsverantwoordelijkheid en subsidie-/participatierechten, dat tevens (event. via concessies aan private partijen) invulling geeft aan regionaal grondbeleid en verevening</p>
<b>Bekostiging herstructurering</b>	<p>gebiedsexploitatie (incl. waardecreatie door bestemmingswijziging/transformatie), algemene gemeentelijke middelen, rijks-/provinciale projectsubsidies</p>	<p>prov. projectsubsidieëring of – participatie op basis van prov. uitvoeringsprogr. + programmabudget</p> <p>event. regionaal gecoördineerde subsidieaanvragen</p>	<p>regionale projectsubsidieëring of – participatie op basis van regionaal uitvoeringsprogr. + programmabudget</p>	<p>regionale programmafinanciering</p> <p>verevening via ROB-balans</p>	<p>regionale programmafinanciering</p> <p>verevening via ROB-balans</p>

## Bijlage D

### Verslag workshop mededingingsaspecten gezamenlijk grondprijnsbeleid

8 juli 2009

<i>Aanwezig</i>	<b>dhr. R. Ambting</b>	Netwerkstad Twente/gemeente Borne
	<b>dhr. W. Gerritsen</b>	Gemeente Enschede
	<b>dhr. T. van der Ham</b>	Commissie Jorritsma
	<b>dhr. T. Heeren</b>	Commissie Jorritsma/ IPO
	<b>dhr. R. Nordbeck</b>	Provincie Gelderland
	<b>dhr. E. Schreuders</b>	LIOF
	<b>dhr. R. Wolbers</b>	Oost NV
	<b>dhr. C. de Canne</b>	Plabeka/gemeente Zaanstad
	<b>dhr. J. Berends</b>	VNG
	<b>dhr. R. de Boer</b>	VNG
	<b>dhr. E. van der Krabben</b>	Radboud Universiteit Nijmegen
	<b>mw. M. van Ginkel</b>	Regio Groningen-Assen
	<b>dhr. H. Nijland</b>	Gemeente Apeldoorn
	<b>dhr. D. Kazemier</b>	Ministerie van VROM
	<b>dhr. E. van der Eijk</b>	Ministerie EZ
	<b>dhr. G. Hesselink</b>	Ministerie EZ
	<b>dhr. B.J. Drijber</b>	Pels Rijcken Advocaten
	<b>dhr. P. van Geffen</b>	Stec Groep
	<b>mw. E. Geuting</b>	Stec Groep
	<b>dhr. M. Bruil</b>	Stec Groep

### Introductie en inleidingen

Allereerst start Esther Geuting met een presentatie over de werking van de grondmarkt bij bedrijventerreinen en een korte behandeling van de vijf onderzochte cases. De presentatie wordt afgesloten met een aantal stellingen. Berend Jan Drijber licht toe dat grond verkopen een economische activiteit is en dat economische activiteiten moeten voldoen aan mededingingswetgeving. Het maken van formele noch informele afspraken over prijzen tussen gemeenten is daarin niet geoorloofd, het maken van afspraken over de wijze waarop gemeenten zelf hun grondprijzen vaststellen

mogelijk wel. Daarnaast licht hij toe onder welke voorwaarden regio's zich zo kunnen organiseren dat ze gezamenlijk grondprijnsbeleid kunnen voeren.

Hieronder staan de hoofdlijnen uit de discussie op een rij:

### **Voorop staat de wens naar een regionaal afgestemd en marktconform grondprijnsbeleid**

Het hanteren van marktconforme grondprijzen op bedrijventerreinen is van belang om:

- Het draagvlak voor de herstructurering van bestaande bedrijventerreinen te bevorderen (als ondernemers goedkoop kunnen verhuizen, neemt de economische levensduur van bestaande bedrijventerreinen af). Hogere prijzen van nieuwe terreinen maken investeringen op bestaande terreinen door ondernemers relatief aantrekkelijker.
- Staatsteun te voorkomen, wanneer gemeenten grond uitgeven tegen een prijs lager dan de waarde van de grond. In dat geval is sprake van een impliciete subsidie aan ondernemers.
- Op termijn verbetering van de marktwerking op de grondmarkt van bedrijventerreinen door een grotere betrokkenheid van private markt-partijen zoals ontwikkelaars en beleggers.
- In de huidige praktijk komt informele afstemming van grondprijzen voor, doordat gemeenten hun prijzen afstemmen op de prijzen die buurgemeenten voor hun bedrijventerreinen vragen. Dit is mogelijk strijdig met de mededingingswetgeving.

### **Gronduitgifte waarschijnlijk geen publieke taak...**

De netwerkstad Twente is van mening dat gronduitgifte van bedrijventerreinen een instrument is voor het bereiken van ruimtelijke ordeningsdoelstellingen, het behouden en versterken van de werkgelegenheid en het versterken van de sociaal-economische positie van de regio. De meeste deelnemers zijn het hier niet mee eens: iets is pas een publieke taak als de markt er niet in voorziet. Dat is bij gronduitgifte van bedrijventerreinen de vraag. Het verkopen van grond is formeel gezien ook geen publiekrechtelijk ruimtelijk ordeningsinstrument. Ook Berend Jan Drijber ziet grondverkoop als een publiekrechtelijk aspect met privaatrechtelijke elementen (economische activiteit), zie voorbeeld NMa-uitspraak

aangaande de Amsterdamse bloemenmarkt . De commerciële exploitatie van grond wordt daarin niet gezien als een overheidsprerogatief, maar als een economische activiteit, ook al is er een hoger publiek doel.

**...Dit betekent dat afspraken over grondprijzen in veel gevallen strijdig zijn met mededingingsrecht...**

Wanneer gronduitgifte als een ondernemersactiviteit beschouwd kan worden, is het maken van afspraken tussen gemeenten over de prijs van bedrijventerreinen strijdig met het mededingingsrecht. Er zijn echter mogelijkheden waaronder afspraken over grondprijzen mogelijk niet strijdig zijn met mededingingsrecht.

**Tenzij: gemeenten aantonen niet als ondernemer op te treden...**

Van belang is dat gemeenten aantonen niet als ondernemer op te treden. Gemeenten handelen bij de uitgifte van grond weliswaar waarschijnlijk als onderneming, maar wanneer de grondopbrengsten worden ingezet voor kwaliteitsverbetering van bedrijventerreinen, of Algemene Middelen (zoals praktisch altijd het geval is bij inkomsten uit de gronduitgifte) zouden er mogelijkheden kunnen zijn om aanspraak te maken op uitzonderingsregels in het mededingingsrecht.

**Of: gemeenten afspreken hun grondprijzen door een onafhankelijke derde partij laten vaststellen**

Daarnaast kunnen gemeenten in regionaal verband afspreken om hun grondprijzen voor bedrijventerreinen door een onafhankelijke derde partij te laten vaststellen.

**Of: gemeenten moeten een gezamenlijk orgaan oprichten dat de grond uitgeeft**

Wanneer gemeenten ten behoeve van de gronduitgifte voor bedrijventerreinen een aparte regionale onderneming oprichten, zoals een ROB, of een ontwikkelingsbedrijf/grondbank is afstemming over de grondprijzen van terreinen binnen dit orgaan logisch en niet strijdig met mededingingsrecht.

Afspraken maken over alleen de grondprijsmethode zijn waarschijnlijk niet strijdig met mededingingsrecht

Mededingingswetgeving is bij het maken van prijsafspraken tussen gemeenten naar oordeel van de landsadvocaat waarschijnlijk in het geding. Bij het gezamenlijk vaststellen van een grondprijsmethodiek is dit minder het geval, maar er kan nog steeds een mededingingsbeperking zijn.

Belangrijk is te onderscheiden op welk schaalniveau afspraken over grondprijzen gemaakt worden. Op landelijk niveau (bijvoorbeeld door de VNG) en op provinciale niveau zou dit mogelijk wel zijn toegestaan, omdat deze partijen niet de grondverkopende partijen zijn. Op gemeentelijk en regionaal niveau is het niet zonder meer toegestaan deze prijsmethodiekafspraken te maken. Belangrijk lijken de volgende aspecten:

- dat Rijk en Provincies, VNG, IPO en VVG zoveel mogelijk benadrukken dat residueel rekenen belangrijk is voor een marktconform bedrijventerreinenbeleid;
- bij gemeenten moet er meer inzicht komen over welke (residuele) methoden er zijn om te komen tot marktconform grondprijsbeleid op bedrijventerreinen. Bijvoorbeeld in de vorm van een handreiking grondprijsberekening op bedrijventerreinen waarin verschillende typen residuele berekeningen worden toegelicht en een werkwijze wordt weergegeven wanneer welke methode opportuun is.
- wanneer in aanvulling op deze aspecten gemeenten hun inkomsten uit de verkoop van grond inzetten voor de verbetering van de kwaliteit van (bestaande bedrijventerreinen).

Wanneer wordt voldaan aan deze randvoorwaarden is afstemming over de grondprijsmethode zeer waarschijnlijk niet of minder strijdig met het mededingingsrecht. Een goed voorbeeld waarin deze randvoorwaarden zijn ingezet is een regionaal samenwerkingsarrangement over grondprijs methoden in de Regio Groningen Assen.

### **Rijk en provincie moeten het gebruik van residuele benaderingen stimuleren**

Het is belangrijk dat rijk, provincies, VNG en IPO in beleidsstukken benadrukken dat marktconforme prijzen van groot belang zijn. Daarnaast is het nodig dat deze organen aangeven dat gebruik maken van residuele



benaderingen om grondprijzen op bedrijventerreinen vast te stellen belangrijk is.

Verkend kan worden of na analogie van het convenant residueel rekenen in de woningbouw een landelijk convenant kan worden opgesteld met daarin afspraken over de residuele grondwaardemethodiek. Hierin kan worden afgesproken dat regio's de residuele grondwaarde methodiek toepassen met als doel.

- het hanteren van marktconforme grondprijzen voor bedrijventerreinen;
- het voorkomen van staatsteun;
- verbeteren ruimtelijke kwaliteit.

Bij het maken van afspraken over de grondprijsmethodiek in een bepaalde regio moet een ander publiekrechtelijk orgaan dan de gemeente deze afspraken maken, bijvoorbeeld de provincie of het Rijk. Dit omdat gemeenten de grondverkopende partij zijn en waarschijnlijk optreden als ondernemer, waarbij mededinging in het geding kan komen. Bij de overige publieke organen is dit niet het geval, zij verkopen immers geen grond. De provincie heeft echter geen directe bevoegdheid om grondprijzen of grondprijsmethodieken te verplichten aan gemeenten. Zij kan dit wel afdwingen door dit bijvoorbeeld te koppelen aan voorwaarden voor subsidieverstrekking.

#### **Nadere uitwerking is nodig op de volgende vraagstukken**

- opstellen van een handreiking residueel rekenen op bedrijventerreinen;
- nagaan onder welke voorwaarden een Regionaal OntwikkelingsBedrijf (ROB) of andere vorm van samenwerking voldoet aan mededingingsrechtelijke eisen;
- nagaan of het labelen van meeropbrengsten uit regionaal grondprijsbeleid voor de herstructurering van bedrijventerreinen (of andere kwaliteitsinvesteringen) de verkoop van grond tot een publiekrechtelijke activiteit maakt;
- nagaan of de WGR-regeling het mogelijk maakt in regionaal verband afspraken over de gronduitgifte te maken. Verwacht wordt dat dit mogelijk lastig is omdat een regionaal orgaan niet verplicht bevoegd kan zijn voor gronduitgifte. Gemeenten kunnen dit alleen op vrijwillige basis uit handen geven aan de WGR-regio. De kans dat dit gebeurt is niet groot.

Daarnaast is het mogelijk dat de WGR-regeling alleen ingezet kan worden voor strikt ruimtelijke kwesties. Gronduitgifte behoort hier niet toe.

#### **Voorlopige conclusies op basis van de workshop**

- de uitgifte van grond voor bedrijventerreinen is een private aangelegenheid;
- afspraken tussen gemeenten over grondprijzen mogen in principe niet;
- afspraken tussen gemeenten over de te hanteren grondprijsmethodiek is mededingingsrechtelijk onder voorwaarden toegestaan. Hierbij dient dit gekoppeld te worden aan regelingen of dient de vaststelling van deze afspraken door andere publieke organen dan de gemeente gedaan te worden zoals provincie of Rijk;
- de VNG kan samen met andere overheden een convenant opstellen, met daarin opgenomen dat gemeenten de residuele grondwaardemethodiek toepassen bij het bepalen van de grondprijzen voor bedrijventerreinen;
- gemeenten kunnen binnen Regionaal Ontwikkelingsbedrijf (ROB) regionale afspraken maken over gezamenlijke gronduitgifte en daarmee over grondprijsmethode en prijsniveau. Vraag is echter wanneer sprake is van een ROB en wanneer sprake is van een minder zwaarwegende vorm van regionale samenwerking;
- provincies kunnen marktconform grondprijnsbeleid stimuleren door aan subsidieverlening de voorwaarde te koppelen dat gemeenten marktconformegrondprijzen hanteren voor hun bedrijventerreinen.

---

## Colofon

### Oprichtgever

Bestuurlijk Overleg Bedrijventerreinenbeleid (EZ, VROM, IPO, VNG)

### Verantwoordelijk

Bestuurlijke Werkgroep Uitvoeringsstrategie (her)ontwikkeling bedrijventerreinen (BWU; voor samenstelling zie bijlage A)

### Tekst en redactie

Ton van der Ham (OICON, bureau voor ruimtelijke bestuurskunde)

Evert-Jan de Kort en Laura Engelbertink (Stec Groep)

### Eindredactie

Jolly Kerkstra (Tekst & Speech; tekstbureau Jolly Kerkstra)

Ton van der Ham (Oicon, bureau voor ruimtelijke bestuurskunde)

### Foto's

Theo Baart

### Grafische vormgeving

George van Uden, Vught



Ministerie van Volkshuisvesting,  
Ruimtelijke Ordening en  
Milieubeheer



Ministerie van Economische Zaken

Interprovinciaal Overleg 



Vereniging van  
Nederlandse Gemeenten